

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET

LA LOI DU 14 JUILLET 1905

PAR

Pierre TROUILLOT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 14 décembre 1907, à 2 heures 1/2

Président : M. CAUWÈS, professeur.

Suffragants : { *MM. LESEUR, professeur.*
WAHL, agrégé.

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Ecuyère, 13

1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

ET

LA LOI DU 14 JUILLET 1905

PAR

Pierre TROUILLOT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 14 décembre 1907, à 2 heures 1/2

Président : M. CAUWÈS, professeur.

*Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
WAHL, agrégé.*



CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Ecuyère, 13

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

Sources générales. — Revues. — Journaux

Annuaire de législation étrangère.

BLOCK. — *Dictionnaire d'administration.*

Discussions parlementaires. — *Journaux officiels.*

Revue générale d'administration.

Revue politique et parlementaire, n^{os} 91, 109, 148.

BEQUET. — *Répertoire administratif.* — *Assistance publique.* Articles de MM. Bequet, Morlot et de Beaumont.

BIENVENU-MARTIN. — Rapport déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 4 avril 1903.

CAMPAGNOLE. — *L'assistance aux vieillards.* — *Revue générale d'administration*, années 1903-1904.

CAUVÈS. — *Cours d'économie politique.*

CHABANEL. — *Traité de comptabilité municipale*, 1892. — *Jurisprudence municipale.*

CHÉRON. — *Règlement départemental d'assistance pour le Calvados.*

CLERC. — *Les sociétés de secours mutuels et pensions de vieillesse en France et en Belgique*, 1907.

GERANDO (DE). — *De la bienfaisance publique*, 1839, 4 vol.

GIDE. — *Rapport sur l'économie sociale à l'exposition de 1900*.

GUÉGAN. — *L'assistance à l'étranger*. Leroy, éditeur. Rennes, 1893.

LAMARQUE. — *Traité des établissements de bienfaisance*.

PARTURIER. — *L'assistance sous l'ancien régime et sous la Révolution*, 1897. Paris, Laroze, éditeur.

STRAUSS. — Rapport déposé sur le bureau du Sénat et annexé au procès-verbal de la séance du 23 février 1904 sur la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, créant un *service de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes, incurables*.

TARDIF. — *Des sociétés de secours mutuels*.

WORMS. — *Traité de l'assistance publique*.

INTRODUCTION

La pauvreté, les misères de la vieillesse, conséquences naturelles de la faiblesse de l'homme, sont aussi anciennes que lui. Les enseignements de l'histoire font présumer qu'elles ont dû peser d'un poids bien lourd sur les sociétés antiques. En effet, les moyens de production y étaient fort bornés, les relations internationales difficiles et périlleuses, et cette puissance devenue si importante à laquelle on a donné le nom d'industrie, y était encore dans l'enfance. Et cependant, malgré les imperfections de sa production matérielle, malgré sa pauvreté, l'antiquité ne connut point, dans ses débuts du moins, ce que l'on a appelé le *paupérisme*, c'est-à-dire la situation d'une classe nombreuse et libre de la société en proie aux angoisses de l'indigence. Son organisation et sa hiérarchie sociales excluaient sans doute un tel état de choses. Les causes du paupérisme étaient absorbées, indépendamment

de l'action de certaines lois, par l'énergique constitution de la famille et aussi par l'existence de l'esclavage, qui constituait évidemment une situation plus déplorable encore que celle dont le paupérisme est aujourd'hui la révélation, mais qui assurait à l'esclave, en échange de la privation de sa liberté, la satisfaction de ses besoins matériels.

La création d'institutions destinées par la prévoyance publique à assister ceux des membres de la société que la pauvreté, l'impuissance de l'âge, l'abandon, la privation de la famille, les maladies et les infirmités empêchent de pourvoir par eux-mêmes à leurs besoins physiques, suppose, par le fait, un régime social déjà perfectionné.

Sans entreprendre de faire, dans cette courte introduction, un historique même sommaire de l'Assistance publique en France sous l'ancien régime, il est permis de rappeler qu'en 1789 encore, le système des secours publics n'était réellement organisé qu'en ce qui concernait les hôpitaux et hospices. Hors de là, il n'existait, à cette date, ni à Paris ni dans les autres parties du royaume, aucun système uniforme pour le soulagement des pauvres et l'administration des secours.

C'est la Révolution, nous le verrons, qui, la première, posa les vrais principes sur lesquels doit reposer l'Assistance publique : l'assistance est pour la société un devoir inviolable et sacré ; mais ce devoir social a pour corrélatif le devoir de chaque individu de travailler. Le pauvre valide n'a droit qu'à ce qu'il lui faut de subsistance pour que la société ne se rende pas, en la lui refusant, coupable de sa mort. Car, s'il est du devoir exact et indispensable à tout homme en société de contribuer à la subsistance de celui qui ne peut gagner sa vie, toute contribution exigée pour cet objet par la société, au delà du nécessaire, devient une violation de la propriété et, par conséquent, une injustice ¹.

On peut dire que ces principes, dépassés sur certains points par les lois de la Convention, ont servi de base à la législation moderne. Dans chacune des branches de l'Assistance publique, ils sont appelés à régler les rapports de l'assistant et de l'assisté.

S'agit-il de l'enfant, être faible dont l'existence, l'intelligence et le travail pourront un jour être utiles à la société, nous voyons les lois

1. Plan de travail du Comité institué par l'Assemblée Nationale pour l'extinction de la mendicité.

chercher à lui assurer d'abord la vie avec la santé, l'éducation morale et un état professionnel ensuite.

S'agit-il de l'homme fait, s'il est valide, nous voyons les lois lui donner, dans les moments de crise, du travail et la subsistance, mais un travail peu rémunérateur et une subsistance strictement suffisante, afin qu'il n'ait pas la tentation de se dérober à la grande loi sociale qui veut que chaque homme vive de ses propres efforts et contribue par son travail au bien-être de tous ; s'il est malade, les lois lui ouvrent des hôpitaux où il peut recouvrer la santé, ou bien encore lui assurent à domicile l'assistance médicale ; s'il est infirme, nous voyons les lois le faire recevoir dans des hospices, dans des asiles où, réuni à d'autres malheureux, il se trouve à l'abri de la misère.

S'agit-il du vieillard, être faible comme enfant, mais qui ne peut plus ni promettre ni donner à la société un appui ou un produit, nous voyons les lois intervenir pour lui assurer une retraite, par cette seule raison que la vieillesse a affaibli ses forces.

Cette assistance en faveur de l'enfant, de l'adulte, du vieillard, est organisée au moyen d'institutions qui prennent l'individu au moment

où il vient de naître et qui l'accompagnent jusqu'à celui de sa mort.

Mais ce n'est que par de longues et difficiles étapes qu'on a pu enfin arriver en France à cette organisation rationnelle de l'assistance publique.

Jusqu'à la troisième République, malgré les déclarations réitérées de nos Constitutions, l'assistance légale n'existait qu'en faveur des aliénés et des enfants abandonnés.

La loi du 15 juillet 1893 réalise un progrès de la plus grande importance : Tout citoyen français a dorénavant droit à l'assistance médicale. Ainsi que l'indique M. Charles Gide dans son rapport sur l'Economie sociale à l'Exposition de 1900 : « *C'est un fait nouveau et considérable dans notre droit public.* »

Mais il importait d'aller plus loin et d'améliorer la situation des vieillards indigents, qui, en France, était plus pitoyable encore que celle des malades.

C'est aujourd'hui chose faite : la loi du 14 juillet 1905, que nous allons étudier, est une victoire nouvelle de l'esprit de solidarité, et son vote marque un pas de plus, et un pas considérable, vers l'accomplissement intégral du programme social de notre démocratie.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I^{er}

L'ASSURANCE ET L'ASSISTANCE.
LEURS RAPPORTS. — LEURS DIFFÉRENCES.
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Le 5 décembre 1903, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, nommée par la Chambre des députés, votait la motion suivante :

« Considérant que le principe de la solidarité sociale inspire et commande deux formes
« distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance ;

« En ce qui touche l'assurance :

« Considérant que son but est de constituer
« à tous les membres de la nation des moyens
« de s'assurer, par leurs seules ressources personnelles, une retraite de vieillesse ou d'invalidité.

« En ce qui touche l'assistance :

« Considérant que, dans tous les cas où,
« pour une raison quelconque, un vieillard ou
« un incurable se trouve privé de toutes res-
« sources, le devoir strict de la nation est d'in-
« tervenir pour l'assister, décide la création
« d'une *œuvre de solidarité sociale*. »

Les deux moyens qui peuvent être adoptés
à l'effet de pourvoir au soulagement et à l'allè-
gement de la misère chez les vieillards ou les infir-
mes sont ainsi mis bien nettement en lumière :
d'un côté, l'assurance, de l'autre l'assistance.

SECTION I

Assurance

Sous ce nom générique d'assurance, nous
envisagerons les modes particuliers de ce con-
trat : l'assurance facultative, la mutualité et
l'assurance obligatoire.

Comme l'épargne, l'assurance est une forme
de la prévoyance, mais avec un but et une
affectation spéciale donnés aux produits de l'éco-
nomie.

Par le contrat d'assurance, une compagnie
s'engage, moyennant le paiement d'une somme

annuelle, à indemniser l'assuré des pertes qu'il pourrait subir ; toutefois, le risque en vue duquel l'assurance est faite doit être déterminé.

Il convient de remarquer qu'ainsi envisagé, ce contrat est une opération presque commerciale, où l'assureur et l'assuré espèrent tous deux des bénéfices. Il est vrai qu'en théorie, chaque contrat, chaque police indique bien que l'assurance ne peut jamais être une cause de bénéfice pour l'assuré, et qu'elle ne lui garantit que l'indemnité des pertes réelles qu'il a éprouvées ; mais il n'en est pas moins certain qu'en cas d'accident, tandis que l'assuré sera le plus souvent tenté d'exagérer son dommage, la compagnie cherchera, elle, à le réduire. De plus, et c'en est la conséquence, la compagnie, montée par actions, devra augmenter autant que possible les dividendes annuels de ses actionnaires et, d'autre part, offrir aux assurés des avantages de plus en plus importants pour lutter contre la concurrence.

Cette assurance, en ce cas, est non seulement facultative, mais elle a un caractère plus particulier, c'est d'être une opération *individuelle*.

Sans doute, les compagnies d'assurances attribuent quelquefois à leurs assurés une quote-part

des primes à titre de participation dans les bénéfices, mais on ne pourrait en déduire une identification absolue avec l'assurance mutuelle ; il reste ce caractère particulier aux assurances à forfait et libres, c'est de ne donner à l'assuré aucun droit de gestion dans la société, bien qu'il puisse être directement intéressé à l'essor et à la prospérité de la compagnie avec laquelle il a traité.

La mutualité, assurance libre et facultative aussi, peut donner aux faibles, aux petits, la sécurité qu'on va chercher dans les compagnies d'assurances qui, elles, aux mains de gros capitalistes, exploitent l'assurance comme une industrie à gros rendement. Avec la société de Secours Mutuels, les travailleurs, en se groupant, obtiendront des résultats très appréciables ; et nous n'entendons pas, par travailleurs, uniquement ceux qui s'adonnent au travail manuel, mais tous ceux qui font œuvre de leur intelligence et de leur pensée.

« La mutualité est une sorte de coopération ;
« c'est bien la forme coopérative de l'assurance.
« A la rigueur, elle permet de se passer d'un
« capital de garantie ; elle suppose entre les
« assurés des rapports de confiance, de confrat-
« ternité, mais aussi des droits de surveillance

« et de contrôle. Elle s'applique surtout aux
« risques personnels, parce qu'à côté du fait
« matériel, il y a lieu d'examiner les causes
« morales, de faire intervenir l'idée de prévo-
« yance et de surveillance mutuelles ¹. »

Il n'y a plus ici de contrat commercial, mais l'application d'un principe de solidarité sociale ; avec l'assurance mutuelle, chaque associé s'engage à indemniser ses sociétaires proportionnellement aux garanties à lui offertes.

« L'idéal de la mutualité doit être de combiner la précision de l'assurance avec les généreux élans de la fraternité ². »

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude sur l'assistance aux vieillards d'envisager la portée économique et sociale de la société de Secours Mutuels, quelque importants que puissent être ses résultats pour l'amélioration du sort de la vieillesse indigente. L'assurance, prise dans un sens général, est un remède préventif contre la misère ; l'assistance, au contraire, a des devoirs plus effectifs et doit venir en aide à des besoins existants.

1. CAUWÈS, *Economie politique*, tome III, p. 574.

2. BELLON, *Revue politique et parlementaire*, n° 118, 10 avril 1904.

Il n'est point question ici de chercher à éliminer de la vie les causes qui mettent l'homme dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins. Nous avons moins, dans cette étude, le devoir de trouver le moyen d'éviter les conséquences des calamités possibles que celui d'examiner les façons d'y remédier en assistant effectivement ceux qui les supportent et en souffrent.

Il est toutefois nécessaire de mettre en regard de l'assurance facultative, soit à forfait, soit mutuelle, l'assurance obligatoire.

En ce qui concerne la création par l'initiative privée de sociétés de secours mutuels ou de compagnies d'assurances, l'Etat peut borner son intervention à une simple déclaration. De son côté, il peut également créer des caisses d'assurances.

C'est ainsi qu'en France nous avons la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse des assurances contre les accidents et la Caisse Nationale des assurances en cas de décès, toutes trois créées par la Caisse des dépôts et consignations.

Mais, en dehors de ces interventions, en dehors de son devoir de surveillance sur toutes les institutions d'épargne et d'assurance, l'Etat peut remplir un rôle plus actif et faire acte

d'autorité en rendant la prévoyance obligatoire.

Il ne résulte pas implicitement de l'assurance obligatoire que l'Etat aura en mains toute l'administration et le monopole de l'assurance. On admet facilement que l'Etat inscrive dans la loi l'obligation de l'assurance sans que cette contrainte ait pour conséquence son intervention plus directe en cette matière. En Allemagne, par exemple, où l'assurance obligatoire existe, le gouvernement impérial n'a pas de privilège exclusif ; mais il y a alors entre l'Etat et les services d'assurance une immixtion plus intime et un contrôle sévère pouvant entraîner des sanctions.

Nous verrons toutefois, dans la partie de cette étude réservée au droit comparé, que l'Allemagne, puisque nous venons de citer ce pays, a compris d'une façon plus stricte son devoir d'Etat, et s'est réservé des droits que n'implique pas *nécessairement* l'assurance obligatoire.

SECTION II

Assistance

Si, au contraire, il ne les doit pas à sa prévoyance personnelle, le bénéficiaire des secours les devra à la charité privée ou à un service

public de solidarité sociale. Dans le premier cas, cette assistance sera toute facultative pour celui qui l'aura prêtée ; dans le second cas, l'indigent, s'il se trouve dans les conditions que nous déterminerons, pourra faire valoir un droit ou une aptitude au secours.

L'œuvre de l'assistance privée est, sous des formes diverses, très importante. Depuis l'aumône donnée sur la voie publique jusqu'à l'hospitalisation dans des établissements privés, les ressources de la charité sont infinies. Quels que soient les services que puisse rendre ce mode d'assistance, il est toutefois impuissant à remplir sa tâche. Outre ses dangers, nés du manque de contrôle dans l'assistance individuelle et des conditions confessionnelles trop souvent exigées par les sociétés de bienfaisance, la charité n'est que le privilège du riche ; elle blesse l'amour-propre de celui qui reçoit, et souvent, sous l'aumône, se cache un conseil plus humiliant encore.

Par son caractère d'aide volontaire, la bienfaisance privée est soumise à de nombreux aléas, et elle ne peut donner les avantages d'un secours régulier. Elle mesure ses secours selon ses préférences. Au contraire, dans l'assistance, service public, les mêmes besoins ont théoriquement droit aux mêmes secours.

Il reste enfin l'assistance branche de l'administration, et là, nous trouvons encore des divisions très nettes :

L'assistance sera, ou bien un service administratif ayant pour but de recevoir, pour les distribuer, des secours ou des dons : c'est la forme de l'assistance publique ; ou bien la loi aura créé l'obligation de l'assistance.

Si le défaut le plus important de la bienfaisance privée est le manque d'unité dans le but, il faut reconnaître que les services de l'assistance publique sont, eux aussi, à Paris et dans tous les départements, indépendants les uns des autres et ne sont pas placés sous une autorité supérieure. Il n'y a entre ces diverses administrations qui concourent au même but aucun lien ; il en résulte des inégalités et des différences de traitement regrettables, selon que l'indigent habite telle ou telle région ou telle ou telle ville.

Dans le cas où l'assistance est publique mais non obligatoire, les ressources dont elle dispose « ont le caractère de contributions volontaires, individuelles ou collectives, consenties « directement ou votées en vue d'un emploi « communal ou régional par les autorités locales « électives. L'assistance est donc publique à rai-

« son du caractère officiel des corps ou établissements chargés de l'administrer ¹ ».

Bien qu'elle puisse être considérée comme simple organe de distribution de secours, l'assistance publique a pour but de centraliser l'organisation des établissements hospitaliers ou d'aliénés. Toutefois, « l'assistance hospitalière proprement dite est subsidiaire, et les secours médicaux à domicile doivent être administrés de préférence ² ». L'assistance publique, enfin, joue un rôle important pour des raisons de police ³.

Si l'obligation de l'assistance est inscrite dans la loi, les ressources nécessaires pour subvenir aux frais d'organisation et d'application ne viendront plus seulement de la bienfaisance privée, mais de l'impôt : « ce n'est plus l'assistance publique administrative, c'est l'assistance obligatoire et légale ⁴ ». Dès lors, l'Etat prend lui-même en mains les rênes du service, et la collectivité tout entière participe aux char-

1. CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, tome III.

2. CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, tome III.

3. On ne peut lutter avec efficacité contre la mendicité, si on ne donne à l'infirme, vieillard ou incurable une assistance qui lui permette de subvenir à ses besoins.

4. CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, tome III.

ges de cette organisation ; il existe, en ce cas, un droit à être secouru.

En effet, avec la première forme de l'assistance, l'indigent n'a pas un droit, mais une aptitude au secours ; avec l'assistance obligatoire, au contraire, l'aptitude s'est transformée en un droit reconnu à l'assistance, avec tous les éléments de ce droit :

1° Le moyen pour l'indigent de savoir d'où doit venir le secours ;

2° Le moyen de l'exiger, la loi lui assurant un recours en cas de refus ;

3° L'existence de ressources certaines pour subvenir aux charges.

Les considérations humanitaires qui ont créé ce devoir social et qui en ont fait une obligation, n'ont-elles pas leur base dans une conception un peu chimérique et trop généreuse des droits dus à chaque membre de la société, ou n'est-ce qu'une façon de reconnaître le droit à la vie pour chacun ?

C'est cette dernière pensée qui a guidé le législateur. La loi de 1905, nous le verrons plus loin, a consacré ce devoir d'assistance. Elle a nettement établi le droit au secours en faveur de celui qui, vaincu par les ans, ne peut subvenir à ses besoins.

Dans le cours de cette étude, nous examinerons cette législation, qui transforme complètement le régime de l'assistance dans notre pays, et nous verrons quelles évolutions ce problème a connues, et comment si longtemps et si souvent élaboré, il fut enfin résolu.

CHAPITRE II

DE L'OBLIGATION DE L'ASSISTANCE

« Le secours de la force commune, a dit M. Léon Bourgeois, est dû pour garantir le « minimum de l'existence à tout associé qui se « trouve d'une façon permanente, par suite « de son âge ou de ses infirmités, dans l'impos- « sibilité physique ou intellectuelle de se con- « server par ses seules forces. Ce sont là des « risques sociaux dont la charge doit être, en « partie tout au moins, supportée par la collec- « tivité, et auxquels doit s'appliquer naturel- « lement la mutualisation. '»

C'est un principe maintenant reconnu qu'il est du devoir de l'Etat d'assister ceux qui sont dans l'incapacité de pourvoir à leurs besoins. Si cette vérité a mis si longtemps à se faire jour, en dehors des arguments d'ordre financier,

1. Conférence : *L'Ecole de morale*. — *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1902.

quelles peuvent donc être les raisons opposées à l'obligation de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables ? Quelles sont les objections qui ont été faites au système de l'assistance obligatoire ?

L'assistance aux vieillards, dit-on, doit être considérée plus comme une obligation morale et un devoir d'humanité que comme une obligation légale et une dette réelle.

Si nous admettons un devoir moral d'assister le vieillard, il découle logiquement que ce devoir doit se traduire par une obligation plus effective. Entre les membres d'une société de secours mutuels, il existe un contrat analogue au contrat social qui réunit les habitants d'un même pays. Or il est évident qu'elle ferait faillite, la société qui, après avoir reconnu la nécessité morale de s'entr'aider et de se soutenir, ne donnerait pas les mêmes avantages à tous, et n'imposerait pas aux uns et aux autres les mêmes sacrifices.

Elle vit, grandit et prospère grâce au concours *général, régulier et assuré* de ses membres. De son devoir *moral*, cette société fait résulter une obligation *réelle* et reconnaît une dette *positive*. Or, l'Etat n'est qu'une plus vaste association où chacun a lui-même intérêt à participer aux charges générales. L'obligation morale

d'assistance a donc un lien très puissant avec la nécessité légale : ce lien, c'est l'utilité générale.

La collectivité, pour éviter les effets de l'indigence, source de vices, doit chercher à en poursuivre les causes. De plus, tous ses membres peuvent être appelés à bénéficier des bienfaits de l'assistance obligatoire¹.

1. De plus, les adversaires au Parlement de la loi d'assistance obligatoire, s'ils ne reconnaissent pas le principe d'exigibilité, approuvaient même le devoir et l'obligation de l'assistance.

« A suivre cette voie, l'Etat, dit M. Arnal, deviendrait finalement ce que l'a défini Bastia :

« Une grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce-rait de vivre aux dépens de tout le monde.

« Sans doute, ajoute-t-il, l'Etat comme l'individu doit être bienfaisant, mais, comme lui, il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement ; de même que la loi ne doit pas sanctionner indistinctement tous ces devoirs moraux qui s'imposent à la conscience universelle, de même il y a des obligations morales qui s'imposent à la conscience de l'Etat, qu'il peut accomplir ou ne pas accomplir. » (Séance de la Chambre du 27 mai 1903.)

De même, M. Labiche disait au Sénat, le 9 juin 1905 : « Je ne viens pas à cette tribune combattre le principe de la loi ; je considère que l'assistance aux vieillards et aux infirmes est l'accomplissement d'un devoir social. Je suis, en effet de ceux qui pensent que la société a des devoirs envers ceux qui ne peuvent pas se suffire à eux-mêmes ; qu'elle a l'obligation morale d'accomplir, dans toute la mesure où elle peut le faire, le devoir social qui consiste à fournir les moyens d'existence à ceux que la vieillesse ou l'invalidité mettent dans l'impossibilité de s'en pourvoir par le travail. »

■ On a dit de plus que la certitude du secours paralyserait chez les travailleurs le goût de l'épargne, que le droit à l'assistance était une prime à l'imprévoyance. M. Leroy-Beaulieu dit que « proclamer le droit à l'assistance, c'est créer un privilège injustifiable et dangereux ; c'est « rendre inutile la prévoyance féconde, en dis-
« tribuant gratuitement aux imprévoyants ce
« que des prévoyants ne parviennent à acquérir
« qu'à force de patience et d'énergie ».

Ce second argument consiste à dire que cette assurance d'un secours régulier pour les vieux jours découragera la prévoyance en détruisant ce seul stimulant, qui peut déterminer l'effort, c'est-à-dire la crainte du dénuement absolu.

Mais n'est-ce point tout d'abord de l'ironie que de prêcher l'épargne à ceux qui gagnent bien juste de quoi se nourrir ? Est-il établi que chaque travailleur a pu, dans sa vie, économiser suffisamment pour se mettre à l'abri du besoin pendant sa vieillesse ? Il a pu, grâce à son salaire, supporter les lourdes charges d'une famille pendant qu'il était dans la force de l'âge et de l'activité, et il se peut que, malgré des efforts constants, son travail n'ait point été suffisant pour lui assurer une pension de retraite. Il est également téméraire de prétendre que la

prévoyance soit suffisante pour supprimer] la misère. Si elle peut rendre service dans des cas individuels de courte maladie, souvent elle ne peut donner des ressources assez grandes pour résister aux désastres et calamités qui peuvent assaillir les plus prévoyants : une suite de mauvaises récoltes, une inondation, un chômage forcé, et les économies dues à la prévoyance sont bientôt épuisées. En dehors de cette considération, il faut remarquer que les ressources que peuvent se créer les communes sont bien insuffisantes pour donner le bien-être complet à tous ses indigents, et que la modeste somme allouée à chacun, nécessaire pour ne point mourir de faim, n'est pas faite pour détruire l'esprit et l'intérêt de l'épargne chez les hommes prévoyants.

Nous verrons, d'autre part, qu'une disposition de la loi de 1905 a donné toutes garanties à ceux qui craignent que l'organisation des secours ne favorise la paresse.

On a craint de même que les brillants résultats attendus de la mutualité ne perdent de leur intérêt, si l'Etat offre lui-même cette assurance contre les besoins de la vieillesse et de l'infirmité.

Cet argument n'est pas sans valeur, et l'essor de la mutualité pourrait se ressentir d'une loi d'assistance obligatoire. Mais ne doit-on pas faire

intervenir ici l'amour-propre de celui qui a dû à sa prévoyance personnelle la pension qui le fait vivre ? S'il est certain que les secours mensuels n'ont aucunement le caractère de l'aumône, il n'en est pas moins vrai qu'il y a une sorte de supériorité morale à être soi-même l'artisan de sa pension de vieillesse.

Nous verrons, d'ailleurs, lorsque nous étudierons la loi du 14 juillet 1905, que le législateur n'a pas voulu décourager la prévoyance ; il a fait déduire dans une certaine mesure, dans l'évaluation des ressources de l'assisté, les arrérages des pensions servies par les sociétés de secours mutuels.

Enfin, la certitude de savoir à l'abri du besoin les indigents n'affaiblira-t-elle pas chez le riche et le généreux le sentiment de l'aumône à faire, et les sources de la charité privée ne vont-elles pas petit à petit se tarir ; la bienfaisance ne sera-t-elle pas découragée ?

Ce reproche n'est pas justifié : il n'est dans l'esprit de personne de mettre des obstacles au développement de la charité ; mais les ressources offertes à ces indigents, à ces vaincus de la vie, ne sont pas si importantes qu'elles ne laissent une marge à une amélioration utile. En effet, outre que nous allons nous rendre compte de

l'insuffisance de son efficacité, le champ qui reste libre est encore assez vaste pour ne pas laisser à l'ingéniosité de la bienfaisance privée et à l'esprit de générosité le moyen de s'exercer en dehors des limites assignées au devoir de la collectivité en faveur des vieillards, des infirmes et incurables.

Aucune objection sérieuse ne peut donc être invoquée pour empêcher l'accomplissement de ce grand devoir social qu'est l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. Mais qu'était avant la loi de 1905 l'organisation de l'assistance aux vieillards ? Était-elle de nature à satisfaire tous ceux qu'animent les idées généreuses pour améliorer le sort des malheureux ; n'y a-t-il aussi des arguments en faveur de cette généreuse obligation ?

L'intérêt général est bien certainement une des meilleures réponses à opposer aux griefs présentés contre le devoir d'assistance.

De tout temps et sous tous les régimes, on a combattu la mendicité et le vagabondage

Déjà, dans l'article 1^{er} du projet de décret préparé par le comité de mendicité ¹, l'influence

1. Le Comité de mendicité fut institué par l'Assemblée constituante. Il était composé de membres du clergé, de la noblesse et du tiers état, connus par leur esprit de charité

de Larochevoucauld-Liancourt se faisait sentir ; il était ainsi conçu : « L'Assemblée Nationale
« déclare qu'elle met au rang des devoirs les
« plus sacrés de la nation l'assistance des pauvres
« dans tous les âges et dans toutes les circons-
« tances de la vie, et qu'il y sera pourvu, ainsi
« qu'aux dépenses, pour l'extinction de la men-
« dicité dans l'étendue qu'il sera jugé néces-
« saire. »

Dès ce moment, on comprenait que l'on n'obtiendrait des résultats efficaces dans la lutte contre la mendicité que le jour où, mettant à l'abri du besoin ceux qui n'ont plus aucun moyen de gagner leur vie, on pourrait réprimer sévèrement la mendicité professionnelle.

Ce principe n'est plus discutable ; le cinquième Congrès pénitentiaire international, réuni à Paris en 1895, votait à l'unanimité la proposition suivante :

« 1^o La société a le droit de prendre des

et leurs sentiments de philanthropie ; il ne comprit d'abord que quatre membres : MM. de Liancourt, Massieu, Prieur et l'abbé d'Abbecourt ; ils s'adjoignirent, le 2 avril 1790, les évêques de Rodez et d'Oléron, l'abbé Bonnefoy, MM. Decretot, Guillotin et David, puis MM. de Virieu et Barère de Vieuzac comme suppléants.

PARTURIER, *L'Assistance à Paris sous l'ancien régime et sous la Révolution*, page 198.

« mesures de préservation sociale, même coercitives, contre les mendiants et vagabonds.
« A ce droit correspond le devoir d'organiser, « suivant une méthode rationnelle, l'assistance « publique.

« 2° Il y a lieu de traiter différemment les mendiants, suivant qu'il s'agit :

« 1° d'indigents invalides ou infirmes ;

« 2° De mendiants ou vagabonds accidentels ;

« 3° De mendiants ou vagabonds professionnels. »

Il ressort de ces propositions que l'intérêt général a pour devoir, afin de lutter efficacement contre la mendicité et le vagabondage, d'organiser un service d'assistance obligatoire.

Mais les aides et secours qui sont offerts à la catégorie des nécessiteux qui font l'objet de notre travail, ne sont-ils pas suffisants ?

La réponse négative est évidente.

C'est tout d'abord la bienfaisance privée, puis les efforts faits par les pouvoirs publics et les administrations diverses d'assistance.

La charité privée, bien entendu, échappe à tout recensement, et, en regard du nombre des malheureux, il est impossible de fixer, même approximativement, l'importance des secours de la charité ; mais ses seuls caractères suffisent

pour montrer son inefficacité : aléatoire, variable par sa quotité ; facultative, elle ne peut être un remède social, rationnel au paupérisme.

Une statistique administrative indique le chiffre de 95.000 personnes et infirmes devant leur hospitalisation à la bienfaisance privée;

Quelque considérable que soit ce chiffre, si on le met en regard des détresses à secourir, on voit que le problème de l'assistance aux vieillards n'a rien perdu de son importance.

Il reste donc, d'une part, les bureaux de bienfaisance et hospices, et, d'autre part, les améliorations apportées par les lois, soit: l'assistance médicale gratuite, les pensions pour la vieillesse ; nous n'ajouterons que pour mémoire les subventions accordées par le gouvernement aux sociétés de Secours Mutuels.

Il ne rentre pas dans le cadre de ce chapitre d'expliquer le rôle des services d'assistance ; il nous suffira, par les statistiques, d'en montrer les lacunes et les insuffisances.

Les hospices, en n'ayant aucun lien entre eux, ont des revenus et des besoins inégaux, et leur répartition dans l'ensemble des départements ne répond aux nécessités ni par leur situation ni par leurs ressources.

Les chiffres du rapport présenté par M. Strauss,

rapporteur de la loi de 1905 au Sénat, indiquent que, en 1892, sur un total de 165.694 lits, 125.534 seulement étaient occupés, soit une proportion de 75 %. Ce rapport ajoute que, d'après les statistiques de 1901, cette proportion est sensiblement la même. Il en résulte que des milliers de vieillards sollicitent leur hospitalisation sans pouvoir l'obtenir, tandis que plusieurs milliers de lits restent disponibles dans les hospices.

Manquant souvent de ressources, les commissions administratives des hospices n'ont pu faire usage de l'autorisation à elles donnée par les lois des 7 août 1851 et 21 mai 1873, d'employer en secours extérieurs une partie de leurs disponibilités ¹.

C'est également pour la même raison que les Bureaux de bienfaisance étaient impuissants à porter remède à toutes les catégories d'indigents qu'il leur incombait de soulager.

Nous assistons au spectacle des vieillards prenant souvent la place des malades dans les hospices, au détriment de ces derniers.

M. Monod s'exprimait ainsi dans son rapport

1. Les bureaux de bienfaisance ne pourraient pas, eux, consacrer tout ou partie de leurs revenus à une affectation hospitalière.

pour 1897-1899, au Conseil supérieur de l'Assistance publique :

« L'assistance légale des communes, ne
« jouissant pas de lits d'hospice aux infirmes
« et aux incurables, n'a encore reçu, au point
« de vue hospitalier, aucun commencement d'exé-
« cution. Comment les communes ne seraient-
« elles pas tentées d'assimiler, dans certains, cas
« les incurables aux malades proprement dits ?
« C'est le moyen pour elles d'obtenir le concours
« du département et de l'Etat. On ose à peine
« les en blâmer quand on songe que peut-être,
« si ce concours ne leur était pas acquis par ce
« moyen peu correct, des malheureux resteraient
« sans assistance quelconque. Ajoutez que les
« malades hospitalisés régulièrement en vertu
« de la loi de 1893, peuvent, en cours de trai-
« tement, devenir incurables. Du jour où l'in-
« curabilité a été constatée, l'assistance cesse
« d'être légalement obligatoire, et de ce jour,
« la commune ou le département qui les a assis-
« tés est dans l'alternative de commettre un
« acte irrégulier ou de commettre un acte inhu-
« main, en mettant l'hospitalisé, devenu incu-
« rable, à la porte de l'hôpital. Il y a de nom-
« breux exemples des uns et des autres.

« C'est ainsi que, chaque année, pèse plus lour-

« dement sur notre assistance publique le retard
« mis au vote d'une loi organisant les secours
« publics aux vieillards et aux incurables. Le
« vote d'une telle loi, conséquence nécessaire
« de celle du 15 juillet 1893, devoir impérieux
« d'une démocratie, est le seul moyen de mettre
« un terme aux difficultés, aux incohérences,
« aux malversations auxquelles, une fois de plus,
« je me heurte, et qu'une fois de plus, je mets
« en lumière. »

Telle était la situation pour les villes et communes pourvues d'un hospice. Que penser de celles qui n'avaient aucun de ces établissements ?

Nous avons dit qu'à côté des hospices et bureaux de bienfaisance, les pouvoirs publics avaient apporté une large amélioration au sort des vieillards indigents en faisant contribuer, en faveur de certains services d'assistance, l'Etat, les départements et les communes.

Depuis la loi du 15 juillet 1893, il est organisé dans chaque département, par le Conseil général, un service d'assistance médicale gratuite ; mais, quels que soient ses bienfaisants résultats, il est clair que cette loi ne peut résoudre qu'une partie du problème.

En effet, dans la circulaire ministérielle

du 18 mai 1894, le malade en vue duquel a été faite la loi de 1893 est celui dont s'est occupé l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1851, c'est-à-dire le malade atteint d'une affection aiguë, susceptible de guérison, et non le vieillard ou infirme incurable, qui relève de l'hospice. Le vieillard ne peut donc se prévaloir de cette disposition légale que dans le cas où son hospitalisation n'est pas possible.

Enfin, tout spécialement en faveur de cette catégorie d'indigents, après une résolution de principe prise en 1895, le Parlement, dans la loi de finances du 27 mai 1897, assurait désormais aux départements et aux communes la participation de l'Etat dans les secours aux vieillards. On ne peut donner d'autre preuve de l'insuffisance de cette mesure qu'en indiquant les résultats. La très grande majorité des communes ne s'en est pas souciée, et le crédit de 590.000 francs, qui constituait la part contributive de l'Etat, est resté presque sans emploi ¹.

1. Sur un crédit annuel de 590.000 francs, le chiffre des annulations fut de 480.000 francs en 1900, de 471.000 francs en 1901, c'est-à-dire que, dans cette dernière année, un cinquième à peine du crédit fut employé. En 1900, les annulations ne s'élevèrent toutefois qu'à 320.000 francs.

Il reste donc établi que ces moyens étaient trop incomplets pour ne pas nécessiter une organisation moins rudimentaire de l'assistance.

L'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables est un principe nettement établi et maintenant consacré.

Ce devoir est de plus en plus impérieux ; la solidarité sociale s'impose désormais aux utilitaires comme aux philanthropes ; et, comme le disait M. Lécn Bourgeois dans son discours d'ouverture à l'école de morale : « Ce n'est pas
« la lutte pour la vie, mais l'union pour la vie
« qui paraît être la loi de l'évolution humaine. »

CHAPITRE III

MODES D'ASSISTANCE

On peut envisager trois modes différents d'assistance aux vieillards.

Ce sont : l'hospitalisation, les secours à domicile et le placement familial.

Au premier cas, c'est un mode de secours collectif, c'est-à-dire donné dans un établissement où sont réunis des indigents de même catégorie ; dans les deux autres cas, c'est un mode de secours individuel.

L'hospitalisation consiste à admettre l'assisté dans un hôpital, hospice ou maison de retraite, à le soigner sans qu'il ait à supporter de dépenses de ce chef.

Il est aisé de se rendre compte que ce mode d'assistance est très onéreux. D'après le rapport de M. Bienvenu-Martin, déposé à la Chambre le 2 avril 1903, l'hospitalisation, à Paris, coûte environ 730 francs par an ; dans les villes de plus de 10.000 habitants, 550 francs et, dans

les autres localités, 400 francs. M. Chabanel nous dit dans son traité de comptabilité municipale : « L'expérience souvent fait reconnaître
« que les hospices et les hôpitaux, indispensables
« dans les grands centres de population, n'of-
« frent pas ces mêmes avantages dans les petites
« localités. »

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 6 août 1839, faisait déjà remarquer que
« l'économie que présente, dans les établissements
« importants, la centralisation des indigents
« disparaît entièrement, et se change même
« en une dépense considérable dans les établis-
« sements qui ne comptent que quelques lits.
« Dans ces derniers, en effet, les frais d'entretien
« et d'administration absorbent le plus clair des
« revenus. A peine, d'ailleurs, quelques indi-
« gents y sont-ils traités chaque année. Et, en
« fait, la plupart du temps, ces petits établis-
« sements ne servent qu'à loger des sœurs...

« Il y a lieu, dans des cas analogues, d'exa-
« miner s'il ne serait pas plus avantageux de
« transformer ces établissements en bureaux
« de bienfaisance et de distribuer à domicile les
« secours et les médicaments qui y étaient
« donnés aux pauvres. Cette mesure, à part l'éco-
« nomie, aurait l'avantage de conserver l'esprit

« de famille, en laissant le malade, le vieillard
« et l'infirmes aux soins de ses parents. »

Si importante que puisse être cette dépense
nécessitée par l'hospitalisation, il est des cas
où elle est nécessaire.

Si nous nous trouvons en face d'un vieillard
ou d'un infirme, paralysé, aveugle ou affligé
d'une maladie quelconque qui le mette dans
l'impossibilité de se servir lui-même, l'hospita-
lisation sera le seul mode d'assistance efficace.
Il en sera de même pour le vieillard sans domi-
cile.

Le malheureux trouvera à l'hospice les soins
réguliers que son état aura rendus nécessaires.

Mais il ne faut pas, sous prétexte d'hospi-
taliser, infliger à des hommes, à des femmes
qui ont passé toute leur vie aux champs une
sorte d'internement dans un établissement ur-
bain, construit en forme de caserne ; et, si l'on
n'est pas contraint par des circonstances spécia-
les d'avoir recours à cette forme d'assistance, le
secours à domicile sera alors utilement pratiqué.

Les secours à domicile peuvent être donnés
soit en argent, soit en nature.

On reproche à ces derniers de ne subvenir
qu'à une partie des besoins de l'assisté et d'être
humiliants.

Ces griefs sont en partie justifiés, et il paraît certain que les secours en argent à domicile, secours mensuels, ménagent davantage la dignité de l'assisté.

On reproche, il est vrai, au secours à domicile versé en espèces d'être ainsi abandonné en des mains qui ne sauront pas toujours le retenir. L'assisté pourra en faire un usage mauvais, et saura mal défendre son allocation contre les sollicitations de son entourage ¹.

1. Dans le système adopté à Elbeuf, l'attribution des pensions aux vieillards se fait partie en argent, partie en nature, après entente avec les intéressés, et de la manière suivante. Les intéressés consentent à ce qu'il soit prélevé sur leur pension une somme de 40 francs pour le loyer. Le plus souvent, cette somme, avec paiement garanti par le bureau de bienfaisance, suffit aux propriétaires, tandis que, sans garantie, les vieillards indigents ne trouveraient pas à louer à moins de 60 à 70 francs par an. On agit de même pour le pain. Le bureau de bienfaisance bénéficie, chez les boulangers, d'un tarif réduit et en fait profiter les vieillards. Grâce à ces dispositions, on peut assurer à un vieillard pensionné, pour 110 francs : 1° son logement ; 2° trois kilogrammes de pain par semaine ; 3° son chauffage pendant l'hiver ; 4° 6 fr. 25 par trimestre en espèces. Les avantages de cette combinaison sont tels, que très peu de vieillards ont préféré, d'accord avec le bureau, toucher leur pension intégralement en argent. Pour d'autres, il est absolument nécessaire, en raison de leurs habitudes d'intempérance, de leur attribuer les secours en nature et non en argent. En somme, toutes les pensions ainsi gérées indirectement par le bureau ont une puissance d'assistance supérieure de 20 % au moins à ce que le vieillard pourrait se procurer lui-même avec de l'argent. (Rapport Strauss au Sénat.)

Ces arguments ont leur valeur ; mais, de quelle façon qu'il soit donné, en nature ou en argent, le secours à domicile est le meilleur mode d'assistance.

M. le Ministre de l'Intérieur, dans ses instructions du 16 avril 1906, justifie par trois motifs la préférence qu'il donne à cette forme d'assistance : « D'abord, dit-il, il est plus humain, laissant le malheureux dans son pays, au milieu de ses affections, ne lui enlevant rien de son indépendance et lui permettant d'employer librement ce qui lui reste de forces ; il est plus moral aussi, car il ne dégage pas les parents, les amis de l'assisté, des soins personnels qu'ils lui doivent. Enfin, il est moins coûteux. »

Si nous nous reportons au rapport de M. Bienvenu-Martin sur le projet de loi d'assistance aux vieillards, nous pouvons mettre, en regard des frais probables d'hospitalisation pour un assisté, frais que nous avons évalués plus haut à 730 francs pour Paris et de 400 à 550 francs pour les autres villes, les sommes d'environ 360 francs pour Paris et de 100 à 280 francs pour les autres localités.

Ces chiffres justifient donc amplement la préférence donnée au secours à domicile.

Reste enfin un troisième mode d'assistance

qui tient de l'hospitalisation et du secours à domicile : c'est le placement familial. La collectivité intéressée, Etat, département, commune, ne se charge pas elle-même des détails de l'entretien de l'assisté ; elle verse une allocation mensuelle, une pension à une famille qui recueillera le vieillard ou l'infirmes. Ce système, déjà mis en pratique par l'assistance publique pour le placement de ses pupilles, a donné de bons résultats. En serait-il de même pour les vieillards ? On peut craindre qu'ils ne soient pas l'objet de la même sollicitude.

Un enfant, par sa gaieté, par sa jeunesse, apporte un élément d'intérêt à ceux qui l'élèvent, et il est en mesure de rendre des services qu'on ne peut demander à un vieillard. Il peut donner à son entourage une somme de satisfaction qu'on peut rarement attendre d'un infirmes sénile. D'autre part, il est à craindre que la famille n'emploie à son profit une partie de la somme affectée au seul entretien de l'assisté. Ces griefs ne sont pas dénués de fondement. Toutefois, la possibilité, pour le bénéficiaire de ce secours, de se plaindre de l'insuffisance de soins, permet d'envisager ce dernier mode d'assistance comme susceptible de rendre des services.

DEUXIÈME PARTIE

Historique de l'Assistance

CHAPITRE IV

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Quand on envisage l'histoire de l'assistance aux vieillards sous l'ancien régime, on remarque immédiatement deux parties bien distinctes : le régime de droit, d'une part, nous montrant les règlements successifs sur la matière, les voies et moyens d'application, c'est-à-dire les hôpitaux hospices, avec l'indication de leurs ressources légales, et, d'autre part, le régime de fait.

Si c'est de nos jours seulement que le principe de l'assistance obligatoire par l'Etat a été posé nettement, depuis longtemps déjà, tout au

moins, on admettait le devoir moral d'assister ceux qui sont dans l'incapacité de pourvoir à leurs besoins. En effet, dès le commencement du christianisme, la loi conféra une existence civile aux établissements charitables placés sous la tutelle des magistrats. Charlemagne obligea l'Eglise à nourrir les pauvres : les évêques devaient se charger de leurs besoins ; les monastères, de leur asile et de leur entretien. De leur côté également, les communautés et les leudes devaient venir en aide aux indigents. L'entretien des pauvres fut mis à la charge des communautés respectives en l'an 813 ¹.

S'il n'y avait pas, au moyen âge, de réglementation de l'assistance réservée à ceux qui sont incapables de subvenir à leur existence par le travail, sous le règne de François I^{er}, cette législation prit un plus large essor. L'édit de ce prince, daté de l'an 1536, donne à ce sujet des renseignements fort précis et pose les bases du secours à domicile des invalides du travail. Il prescrit que « les pauvres impuissants qui ont chambre et logement et lieu de retraite » seront nourris par les paroisses, et qu'à ces fins,

1. *Traité des établissements de bienfaisance*, J. DE LAMARQUE, sous-chef de bureau du ministère de l'Intérieur.

« les rôles en seront faits par les curés, vicaires
« ou marguilliers, chacun en son église et paroisse,
« pour leur distribuer, en leur maison ou en tel
« autre lieu commode, et qui sera, par lesdits
« curés, vicaires ou marguilliers, avisé en chaque
« paroisse, l'aumône raisonnable. »

C'était la taxe des pauvres qui remplaçait notre organisation actuelle de l'assistance. Cette obligation pour tous de payer une certaine somme pour fournir des secours aux vieillards ne doit pas pourtant être confondue avec celle des communes depuis l'application de la loi de 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards ; il faut reconnaître cependant qu'il n'y avait pas qu'un simple devoir moral lorsque, en 1533, François I^{er} obligea les chapitres et couvents compris dans l'enceinte de Paris à contribuer à la nourriture des pauvres. Il établit une imposition, d'abord accidentelle, qui devint régulière par la suite, dans le seul but « de la nourriture et soulagement des pauvres ». En 1543, un autre édit de François I^{er} ¹ indique très nette-

1. « Pour ce que les aumosnes, qui sont le fondement de la
« nourriture et éducation des pauvres dépendent principale-
« ment de la charité des bons et notables bourgeois, manans
« et habitants de la ville de Paris, laquelle a esté merveilleuse-
« ment refroidie depuis le commencement de l'Institution de

ment les caractères particuliers de la taxe des pauvres, contribution volontaire ayant des rapports étroits avec l'impôt, puisqu'elle pouvait être forcée, en cas de refus.

Cette taxe fut rendue définitive et générale par Henri II, dans sa déclaration du 13 février 1551 ; elle était perçue sur tout le royaume, et personne n'en était exempt.

La taxe des pauvres fut, jusqu'au XVII^e siècle, la caisse principale de la bienfaisance publique ; mais elle diminuait avec les années ; des protestations s'élevaient de toutes parts, et sa perception devenait de plus en plus difficile. Arrêtés sur arrêtés étaient impuissants. D'impôt de répartition, elle devint un impôt de quotité vers le milieu du XVII^e siècle, sans donner pour cela des résultats meilleurs. Son produit ne

« la communauté des pauvres, en manière que les aumosnes
« sont diminuées des trois quarts ou plus, « la Cour enjoint
« aux curés et vicaires des églises paroissiales, ainsi qu'aux
« prescheurs » de la ville de Paris d'admonester le populaire
« de faire l'aumosne à la Communauté des pauvres... en leur
« faisant claire démonstration, par raisons vives et efficaces,
« qu'ils y sont tenus et obligés, et que, pour l'exécution de
« l'obligation divine, il faudra que la justice séculière y mette
« la main, et conséquemment de ce qu'ils peuvent faire de leur
« bonne volonté et par ce moyen mériter envers Dieu et la
« république ils pourront estre contraints de le faire par justice,
« et perdront la plus grande part de mérite. »

représentait guère que 50.000 livres au moment de la Révolution.

Les établissements de bienfaisance de toutes sortes cherchaient, il est vrai, par leurs moyens propres, à remplir dans une certaine mesure la tâche que les communes oubliaient.

C'était tout d'abord l'Hôtel-Dieu, le Bureau des pauvres et l'Hôpital général.

L'Hôtel-Dieu, dont l'origine est discutée, n'a vraiment une vie active et connue que depuis l'année 829. Alors administré par l'Evêque de Paris, il fut dirigé par les chanoines de 1006 à 1505. C'est à cette date que l'Hôtel-Dieu fut gouverné par les laïques. De ce moment, la bienfaisance cessait d'être un service réservé à la religion pour devenir une administration régulière sous la juridiction royale.

Il recevait, en même temps que les malades, les vieillards, les infirmes et incurables ; ses ressources lui venaient principalement des quêtes, dons, concessions royales et du produit de son domaine immobilier. De plus, certaines exemptions et privilèges lui étaient accordés.

Quand d'autres hôpitaux eurent été créés, les vieillards ne furent plus admis à l'Hôtel-Dieu ; ce fut à l'Aumône générale, au Bureau des pauvres et à l'Hôpital général qu'incomba la

tâche de secourir ceux que l'âge empêchait de subvenir à leurs besoins.

Le grand Bureau des pauvres fut fondé en 1544, et plusieurs hôpitaux furent réunis à son administration ; c'est une de ces maisons de bienfaisance, l'hôpital des Petites-Maisons, » qui devint dès lors, pour Paris, la maison des vieillards. Les vieillards et infirmes, nous dit M. Parturier, formaient la plus grande partie du contingent de la maison ; ils étaient plus de cinq cents en 1790. De bonne heure, les places avaient été réservées aux pauvres inscrits à l'Aumône, et ils y entraient par ordre d'âge, d'après une liste dressée par le grand Bureau. Mais ils devaient toutefois avoir au moins 60 ans. Ils recevaient pour leurs frais de nourriture une paye hebdomadaire ¹.

Ce bureau des pauvres, en outre des ressources qui lui venaient des quêtes, dons et autres libéralités, avait l'administration de la taxe des pauvres. Il en fut ainsi jusqu'à la création (1656) de l'Hôpital général, qui centralisa sous ce nom les cinq hôpitaux : de la Pitié, du Refuge, de

1. Il y avait aussi aux Petites-Maisons des vieillards payant 1.500 livres pour être au préau et 2.400 livres pour être à l'infirmerie. — PARTURIER, *L'Assistance sous l'ancien régime et sous la Révolution*.

Scipion, de Bicêtre et de la Savonnière, et toutes les ressources destinées à l'amélioration du sort des pauvres. Depuis cette époque, le rôle du grand Bureau des pauvres s'efface petit à petit ; restreint à la seule distribution des secours, il n'assistait plus, en 1789, que 1.172 vieillards, recevant chacun 12 sols par semaine.

L'Hôpital général, concentrant toutes les ressources provenant des taxes, concessions royales, amendes, confiscations, quêtes, eut bientôt un budget très important. En 1790, le revenu total atteignait le chiffre de 3.007.093 livres.

Avec une autonomie fortement constituée, cette institution devint bien vite très puissante ; soumise à une réglementation sévère, elle secourut plusieurs catégories d'indigents, parmi lesquels les vieillards des deux sexes, les infirmes et incurables. Certaines conditions d'admission étaient exigées : c'était tout d'abord le domicile de secours ¹, et, en second lieu, l'âge de 60 ans pour les vieillards non infirmes ou incurables.

Telle était, pour Paris, l'organisation de l'assistance aux vieillards.

1. Le certificat de domicile était délivré par le curé de la paroisse.

En dehors de ces établissements généraux, on trouvait plusieurs maisons de retraites hospitalières des vieillards :

Hospice Bicêtre,

Les Incurables,

L'hôpital du Saint Nom de Jésus (40 lits),

L'hôpital de la Charité, fondé en 1637 (208 lits).

Dans les provinces, le service était plus insuffisant encore. Malgré l'édit de 1662, prescrivant la création d'un hôpital général dans tous les bourgs importants à l'image de l'Hôpital général, édit dont il ne fut tenu aucun compte, malgré les maisons de retraite et les secours fournis par elles, les vieillards infirmes ne pouvaient vivre sans avoir recours à la mendicité.

Quand on compare le nombre des vieillards à secourir au nombre des secourus, et quand on voit, d'autre part, les ordonnances nombreuses faites en leur faveur, on peut s'étonner de l'insuffisance des résultats.

C'est qu'en effet, le régime de fait était tout différent du régime du droit. Les secours étaient souvent mal distribués. Très importants, ils étaient mal répartis. Les hôpitaux, d'autre part, malgré leur installation très vaste, étaient encore trop étroits et regorgeaient de mendiants, à qui, de

nos jours, on n'eût donné aucune assistance ¹.

Antérieurement au XVI^e siècle, les clercs dirigeaient les hôpitaux et recevaient les libéralités pour les pauvres. La plupart du temps, ces ressources étaient complètement détournées de leur destination. Dans la suite, la comptabilité de ces établissements hospitaliers, bien que plus régulière, ne donnait toutefois pas assez de garanties sur l'emploi des fonds dont ils disposaient.

Si les vieillards pouvaient encore compter sur l'hôtel-Dieu, l'assistance aux infirmes était nulle avant les lettres patentes de Louis XIII, portant établissement de l'hôpital des Incurables (1637). On les voyait « languissant par les rues et les chemins sans secours ni consolations, au grand regret et déplaisir des âmes chrétiennes ».

A peine créé, cet hôpital vit venir à lui des libéralités nombreuses, et en 1788, il avait 370 lits à sa disposition.

Nous ne parlerons que pour mémoire des diffi-

1. L'arrêt du Parlement du 15 février 1680 constate que la facilité que l'on a eue d'y recevoir presque tous ceux que l'on y présentait, y a fait amasser un nombre considérable de personnes qui n'y devraient pas être, et particulièrement des enfants dont les pères ou mères, la plupart remariés, ou autres plus proches parents, ont été bien aises de s'en décharger, quoiqu'ils les pussent faire subsister. — *Code de l'Hôpital général*, p. 473.

cultés que rencontraient les pauvres qui sollicitaient leur admission dans un hospice, comme, pour ne citer que cet exemple, les marques spéciales qu'ils étaient tenus de porter. Quant aux malades, les hôpitaux se les renvoyaient mutuellement, et, après plusieurs chassés-croisés, ils restaient sans secours ¹.

A côté de l'hospitalisation, on avait admis, mais sans d'ailleurs l'appliquer, le principe d'une organisation de secours à domicile pour les malades. De plus, des secours hebdomadaires furent pendant longtemps distribués dans chaque quartier, sur la place publique, « pour inviter les
« manans et habitants de la ville à estre plus
« enclins à contribuer à ladite aumosne en co-
« gnoissant que la dite aumosne sera bien em-
« ployée ». La confiance des donateurs n'en était pas moins limitée.

1. BRIÈLE, *Délib.*, I, p. 134. *Accord entre les administrateurs de l'hôtel-Dieu en l'Hôpital général, pour la réception des malades envoyés de ce dernier établissement*, p. 136 (6 juin 1659); p. 161 (26 octobre 1663); p. 197 (15 décembre 1673); 16 avril 1683, p. 223: « On a dit au bureau que MM. les Directeurs de l'Hôpital général refusent les pauvres de l'hostel-Dieu qui ne sont « pas de la qualité pour y demeurer, comme les paralitiques « et autres. Sur quoi la Compagnie a aresté de les envoyer « à l'ordinaire, et si on les refuse, de les laisser sur le pavé. » P. 385 (29 avril 1761).]

L'Hôpital général, en dehors de son rôle d'établissement hospitalier, distribuait également des secours à domicile.

Quoi qu'il en soit, tous ces établissements charitables, malgré les ressources très importantes ¹ dont ils disposaient ne donnaient pas, en raison surtout du manque d'unité dans la direction, les résultats qu'on eût été en droit d'attendre. Comme le disait le marquis de Pastoret dans son rapport au Conseil général des hospices : « Il manquait peut-être à de si nobles efforts cette unité, ou du moins cette centralité qui place mieux les bienfaits en distribuant avec plus de lumières et d'égalité les ressources offertes au malheur ². »

Avec la Révolution allait s'ouvrir une ère nouvelle à la bienfaisance publique.

1. On comptait dans le royaume, dit le baron Dupin, *Histoire de l'administration des secours publics*, Paris, 1821 (p. 13), 740 hôpitaux, 130 établissements de 3 à 4 lits, hospitalisant 35.000 vieillards ou autres personnes hors d'état de gagner leur vie.

2. Rapport au Conseil général des hospices, par un de ses membres, sur l'état des hôpitaux, des hospices et des secours à domicile, à Paris, de 1804 à 1814. (Paris, 1816, p. 2.)

CHAPITRE V

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS PENDANT LA RÉVOLUTION

Avec sa conception plus humanitaire d'un devoir de solidarité sociale, la Révolution devait réformer complètement le régime de l'assistance. Mais cette période troublée, aux crises nombreuses, n'a pu créer une organisation qui ne fût sujette à aucune transformation. L'assistance aux vieillards connut par suite des régimes tout différents durant la période révolutionnaire.

L'Assemblée législative, dans les considérants de la loi du 12 août 1792, déclarait : « Que le pauvre a droit à une assistance nationale. »

L'Assemblée, ayant mis « au rang des devoirs les plus sacrés de la nation l'assistance des pauvres dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie », créa un « Comité de mendicité », auquel le soin fut confié de préparer un rapport sur la question et de jeter les

bases d'une nouvelle et rationnelle organisation.

La Rochefoucauld-Liancourt, président de ce comité, posait comme principe que la bienfaisance n'était pas l'effet d'une « sensibilité irréfléchie, mais, disait-il, « elle est un devoir, elle est une justice ». Animé de cet esprit, le Comité de mendicité proposa la refonte entière de l'ancien régime de secours. Ce service, si longtemps basé sur les générosités royales et particulières, devait prendre désormais ses ressources dans l'impôt et rester exclusivement attaché à l'administration.

L'assistance devenait une dette nationale.

Le bureau de l'hôtel-Dieu démissionna le 13 avril 1791. De son côté, le bureau des pauvres fut remplacé, en 1793, par la Commission centrale de bienfaisance. Quant aux hôpitaux de Paris, après des vicissitudes nombreuses ¹, ils étaient placés, en 1795, sous la direction du ministère de l'Intérieur.

Il est clair que l'administration de la bien-

1. En moins de sept ans, les hôpitaux de Paris avaient été administrés successivement par le département des hôpitaux, par le directeur du département, par la commune, par la Commission nationale des secours publics, par le ministère de l'Intérieur. — PARTURIER, *L'assistance à Paris sous l'ancien régime et sous la Révolution*.

faisance n'avait pu que souffrir de changements aussi radicaux et aussi fréquents. Malgré les principes établis par le Comité de mendicité et les rapports de La Rochefoucauld-Liancourt, qui firent promulguer les décrets des 19 mars, 28 juin et 19 août 1793 sur l'organisation des secours publics ¹, ces mesures ne recevaient, par la force des choses, aucune exécution.

Les établissements hospitaliers, auxquels toutes les immunités venant des concessions avaient été enlevées et dont tous les droits avaient été retirés, qui avaient perdu également la presque totalité de leurs revenus, ne retrouvèrent pas, lorsque la Constituante leur retira leurs privilèges, dans les allocations que cette Assemblée leur accorda, une indemnité suffisante pour venir à bout de la tâche qui leur était confiée.

En province, la loi du 22 floréal an II organisait le régime de l'assistance. Ce système ne fut jamais appliqué, et le Directoire du 16 vendémiaire an V revint à l'ancienne organisation.

1. Le décret du 19 mars 1793 et l'article 16 du décret du 24 vendémiaire an II, relatif aux mesures pour l'extinction de la mendicité stipulent que tout vieillard âgé de 70 ans, sans avoir acquis de domicile ou reconnu infirme avant cette époque, recevra les secours de stricte nécessité dans l'hospice le plus voisin.

Les trois Assemblées législatives de la Révolution n'avaient donc qu'exprimé avec force et clarté le principe du droit à l'assistance pour le vieillard ; mais les lois, inexécutées, étaient restées sans effet. Ce droit disparaissait même avec le Directoire, et l'Etat ne contribuait plus aux dépenses d'assistance. Les administrations municipales ont cependant la surveillance des hospices. L'arrêté du 19 frimaire an VII (7 décembre 1798) et la loi du 16 messidor suivant (4 juillet 1799) modifient et complètent cette organisation en délimitant exactement les droits et attributions des communes, des départements et de l'Etat.

En dehors des hospices et hôpitaux, le secours à domicile formaient encore une administration à part. Ils étaient réglementés par l'arrêté du Directoire du 16 floréal an IV (5 mai 1796), créant un bureau général de bienfaisance privée de 48 membres nommés par le Ministre de l'Intérieur.

Le Consulat allait créer, lui, l'unité des services d'assistance (arrêté du 29 germinal an IX (19 avril 1801). Déterminant pour la première fois ce qu'il faut entendre par hospices et par hôpitaux, il réservait les premiers établissements aux vieillards et aux infirmes.

Un Conseil général des Hospices, composé de 11 membres et une Commission administrative de 5 membres centralisaient désormais tous les différents services. C'était le point de départ de l'organisation de l'assistance publique, qui devait durer, pour les vieillards, infirmes et incurables, jusqu'à la loi du 14 juillet 1905.

A cette époque, an IX, les vieillards avaient, comme établissements hospitaliers à eux réservés, huit hospices : Bicêtre (pour les hommes) et la Salpêtrière (pour les femmes), destinés aux vieillards âgés de 70 ans et aux infirmes ; les Incurables (femmes), rue de Sèvre, et les Incuvables (hommes), faubourg Saint-Martin, dont le titre même indique la destination : les infirmes y étaient reçus gratuitement ou sur la présentation d'un fondateur de lits ; les Ménages (ancien hôpital des Petites-Maisons), pour les vieillards mariés ou veufs, admission gratuite ou moyennant pension ; la Maison de retraite à Mont-rouge (La Rochefoucauld), pour les vieillards, infirmes des deux sexes, admis en payant. Pour le service des secours à domicile, il y avait les quarante-huit bureaux de bienfaisance sans budget spécial.

Un comptable centralisait toutes les ressources affectées à ce service, et répartissait l'ensemble

entre les différents bureaux de bienfaisance. Il en fut ainsi jusqu'en 1801, date à laquelle l'arrêté précité du 29 germinal an IX réunit cette administration à celle des hospices civils ¹.

1 Disposent d'une somme d'environ 7.200.000 francs le Conseil général des hospices secourait 98.795 indigents, ainsi répartis :

An IX		Population journalière	
Hôpitaux.	37.901	} 50.627	{ 3.503 } 11.839
Hospices.	12.726		
Secours à domicile.			86.956
Total.			98.795

PARTURIER, *L'assistance sous l'ancien régime*, page 252.

CHAPITRE VI

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS DE L'AN X A 1905

Ce chapitre consistera tout d'abord en un bref énoncé des lois, ordonnances, arrêtés relatifs à la question, survenus depuis l'an X à la période précédant immédiatement la promulgation de la loi du 14 juillet 1905, et à l'exposé des efforts faits, en dehors des pouvoirs publics, en faveur de la catégorie des nécessiteux qui font l'objet de cette étude. Il se terminera par l'examen de la législation et des différentes formes de l'assistance aux vieillards, en vigueur avant l'application de cette dernière loi.

1° *Lois.* — L'administration des hospices, désorganisée par la Révolution, fut reconstituée par la loi du 16 vendémiaire an V, qui réduisait l'autorité supérieure à une simple surveillance. Ce que l'arrêté du 16 floréal an IV avait fait pour les secours à domicile, la loi du 16 messidor an VII le fit pour les hospices. Elle les plaça sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. (Loi du 28 pluviôse an VIII, 17 février 1800.) Depuis

cette époque, les établissements hospitaliers sont sous la dépendance, non plus de la commune, mais du gouvernement. Les communes ont vu depuis s'amoinrir successivement la part qui leur avait été faite. Le décret du 7 germinal an XIII, puis les ordonnances du 6 février 1818 vinrent modifier les dispositions en vigueur en chargeant le Ministre de l'Intérieur de nommer les membres des Administrations des hospices et des Bureaux de charité. Elle laissa toutefois ces nominations aux préfets dans les villes et les communes où les maires n'étaient pas nommés par le roi. La révocation ne pouvait, dans tous les cas, être prononcée que par le Ministre de l'Intérieur. Trois ans plus tard, une ordonnance du 31 octobre 1821 créait les Commissions de Charité pour défendre les intérêts des hospices et des bureaux de bienfaisance, et une ordonnance de Charles X, du 6 juin 1830, venait régler la comptabilité de ces établissements. Relatives aux modes de nomination, de révocation, de renouvellement des commissions administratives et à la comptabilité, ces ordonnances fortifièrent l'administration, entourant ses actes de plus de confiance, fournissant ainsi de nouveaux motifs aux bienfaits de la charité publique.

La Constitution de 1848, elle, reconnut l'assistance comme étant au nombre des devoirs publics. L'article 13 de cette Constitution dit que « la société fournit l'assistance aux enfants « abandonnés, aux infirmes et aux vieillards « sans ressources, et que leurs familles ne peuvent secourir ». Un projet de loi créant une organisation générale de l'assistance publique avec une administration supérieure et des comités cantonaux fut présenté le 27 novembre 1848 à l'Assemblée Constituante par M. Dufaure, Ministre de l'Intérieur. Ce projet ne fut pas adopté. Toutefois, une réorganisation fut établie par la loi du 10 janvier 1849 et le règlement d'administration publique du 24 avril de la même année. L'Assemblée législative nomma à cette date une commission chargée d'étudier cette question d'assistance publique. On espérait la refonte générale de cette organisation. Seule, la loi de 1851 sur les hospices et hôpitaux fut le résultat des délibérations de la Commission. Le décret du 25 mars 1852, abrogé par la loi du 21 mai 1873, ne contient également que des dispositions pour la nomination des membres de la Commission. Pas plus que la loi du 5 août 1879, aucune de ces dispositions légales n'intervient directement en faveur des vieillards ;

seules, à cet égard, les lois du 22 janvier, 2 avril et 7 août 1851 déterminaient les règles d'admission aux hospices des vieillards.

Un décret du 29 septembre 1870 supprima la direction générale de l'assistance publique et le service des secours à domicile fut donné à un fonctionnaire placé sous l'autorité d'un conseil général des hospices du département de la Seine ; mais l'application de ce nouveau régime dura peu, et un arrêté du 25 juin 1871 remit en vigueur la loi du 10 janvier 1849 et son règlement du 24 avril.

A une époque plus rapprochée, la loi d'assistance médicale gratuite du 15 juillet 1893, qui assure le développement normal des secours à domicile, et enfin, la loi du 27 mars 1897, dont nous envisagerons les conséquences, sur les pensions facultatives de vieillesse, posait la première pierre de l'édifice de la loi d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

2° En dehors de ces éléments législatifs, le Conseil supérieur de l'Assistance Publique n'assistait pas indifférent à cette évolution : il joignait tous ses efforts à ceux qui étaient tentés pour réaliser enfin le problème de l'assistance aux vieillards. Le 13 juin 1888, M. Charles Floquet, président du Conseil, s'exprimait ainsi

dans son discours d'ouverture de la session du Conseil supérieur :

« Le but que doit se proposer un gouverne-
« ment dévoué à la démocratie est de mettre
« en pratique les principes de solidarité sociale
« consacrés par la Révolution française, et d'ar-
« river enfin à une organisation de l'assistance
« publique telle que le vrai besoin soit toujours
« secouru, sans que jamais l'imprévoyance ou
« la paresse reçoive un encouragement. »

Mais c'est à M. H. Sabran, Président du Conseil général d'administration des hospices de Lyon que nous devons le mérite d'avoir, le premier, présenté un texte réunissant et groupant les idées essentielles d'une organisation méthodique et rationnelle de l'assistance aux vieillards.

De son côté, M. Monod, directeur de l'assistance publique, consacrait tout son dévouement à cette catégorie de malheureux.

Dans son rapport du 26 janvier 1889, prévoyant les propositions qu'allaient voter à l'unanimité les représentants de toutes les nations, quelques mois plus tard, au Congrès International d'assistance de l'exposition de 1889, ainsi que les résolutions du Conseil supérieur de l'Assistance Publique en 1898, M. Monod disait déjà :

« La société se doit de venir en aide à ceux
« de ses membres qu'arrêtent dans leur activité
« la vieillesse ou les infirmités. Ainsi que j'avais
« l'honneur de le dire à la première réunion
« du Conseil, quelle objection pourrait-on faire
« à ces malheureux qui réclament assistance ?
« Dira-t-on qu'ils auraient dû être prévoyants,
« mettre de côté dans les années de quoi subvenir
« aux années d'affaiblissement ? Certes, il faut
« par tous les moyens encourager la prévoyance ;
« il faut multiplier les facilités pour qu'elle
« s'exerce ; mais est-il bien sûr que tous les tra-
« vailleurs puissent épargner ? Et, s'ils ne l'ont
« pas fait, faut-il pour cela les abandonner ?
« Dans une démocratie, la solution d'une
« semblable question ne saurait être dou-
« teuse. »

3° De leur côté, les membres du Parlement ne restaient pas inactifs, et, dès 1872, MM. Tallon et Fournier proposaient à l'Assemblée Nationale des dispositions relatives à l'organisation de l'assistance. MM. Georges Berry, Lachèze, Fleury-Ravarin, avaient également soumis au Parlement diverses propositions. A une date plus rapprochée, d'autres propositions furent déposées par M. Emile Rey, par M. Louis Puech. Le 15 février 1900, M. Bienvenu-Martin présen-

tait un premier rapport dont les conclusions ne furent pas adoptées.

Mais à la législature suivante, le 4 avril 1903, il déposait sur le bureau de la Chambre des députés un nouveau et très intéressant rapport, fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, chargée d'examiner :

1° La proposition de loi de MM. Emile Rey et Lachèze ;

2° La proposition de loi de M. Bienvenu-Martin et plusieurs de ses collègues sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Après une discussion qui prit plus de dix séances, en mai et juin 1903, la Chambre des députés adoptait cette proposition de loi par 537 voix contre 3.

Le 23 février 1904, M. Strauss, sénateur, au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi votée par la Chambre, déposait un remarquable rapport.

La proposition fut enfin votée avec quelques modifications par le Sénat, en juin 1905. De ces efforts et de cette longue élaboration résulte la réforme réalisée par la loi du 14 juillet 1905.

Avant d'examiner la situation découlant de cette nouvelle législation, il importe de con-

naître quel était à ce moment l'état des services d'assistance aux vieillards, aux infirmes et incurables.

Sur quels secours ces derniers pouvaient-ils compter ?

Nous rappellerons que la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite visait les malades autres que les vieillards ou infirmes incurables qui ne pouvaient bénéficier de ses dispositions.

Toutefois, en certains cas et irrégulièrement, la loi du 15 juillet 1893 vint secourir la catégorie d'indigents objet de cette étude. Il était, en effet, facile de signaler dans de nombreux établissements la présence d'incurables parmi les malades atteints d'affections curables, seuls bénéficiaires de la loi sur l'assistance médicale gratuite. Les communes, en vue d'obtenir le bénéfice des subventions du département et de l'Etat, étaient tentées d'assimiler les incurables aux malades proprement dits.

Nous n'aurons pas lieu également de parler longuement ici des cas de maladie qui peuvent donner au vieillard un droit à son entrée à l'hôpital.

Il nous restera donc à envisager l'hospitalisation, les secours à domicile et les pensions de vieillesse.

Nous ne pouvons ici examiner en détail l'organisation de ces systèmes, qui, remaniés, transformés, maintenant relèvent pour ainsi dire de l'histoire. Ce serait dépasser le cadre de ce chapitre que d'expliquer les conditions pratiques, les services intérieurs, extérieurs et les principes juridiques suivis par cette réglementation surannée. Il vous suffira d'y examiner les clauses inscrites en faveur des vieillards, infirmes et incurables.

Pour le premier mode d'assistance, c'est-à-dire l'hospitalisation, les vieillards et les infirmes n'avaient qu'une aptitude et non un droit au secours. C'était la Commission administrative de l'hospice qui, seule, fixait les conditions de domicile, d'âge ou d'infirmités nécessaires pour être secouru, et statuait sur la décision à prendre. Toutefois, d'après l'article 2 de la loi du 7 août 1851, l'approbation préfectorale de ce règlement était nécessaire.

Etant données les charges très lourdes imposées par l'hospitalisation, il eût, en effet, été dangereux de ne pas garantir l'état des finances des établissements charitables contre la facilité avec laquelle certains administrateurs de l'hospice eussent pu admettre les vieillards. Mais il faut remarquer que si, en théorie, les Commissions

administratives des hospices avaient tout pouvoir pour accorder l'hospitalisation, l'hospitalisé, vu la modicité des ressources des hospices, ne l'obtenait en fait que si la commune où il avait son domicile de secours voulait bien payer à l'établissement tout ou partie des frais de son hospitalisation.

En général, un vieillard infirme était toujours reçu à l'hospice, du moment qu'une commune ou une personnalité quelconque prenait l'engagement de payer les frais de séjour ; le département venait lui-même en aide.

Il y a lieu d'observer à ce sujet que la loi de 1905 a, dans une certaine mesure, grevé plus lourdement quelques communes. Cette loi assure, il est vrai, aux vieillards, un secours à l'âge de 70 ans, mais elle supprime la ressource que les communes trouvaient dans les asiles privés, qui accueillaient, dès l'âge de 65 ans, les vieillards indigents moyennant une pension de 200 francs par an.

En effet, ces établissements pouvaient prendre un taux de pension très faible, grâce aux quêtes et aux collectes qui leur permettaient plus facilement qu'à un établissement hospitalier public d'abaisser leur prix d'hospitalisation.

Les règlements aux statuts très élastiques, tout en exigeant la qualité de Français, clause souvent inobservée, ne fixaient aucune condition d'âge ¹ pour l'admission à l'hospice.

On peut se rendre compte de l'insuffisance de ce mode d'assistance tout facultatif pour la commission administrative.

Celle-ci, en effet, ne pouvait, d'une part, hospitaliser un vieillard que lorsqu'un lit venait à être vacant, et, d'autre part, avait toute latitude pour ne donner une suite favorable à aucune des sollicitations, ou tout au moins pour être absolument libre dans son choix.

Quel que soit l'esprit d'impartialité des membres de cette Commission, et la même observation aurait sa portée pour les commissions des bureaux de bienfaisance, des conditions tout autres qu'humanitaires guidaient quelque-

1 Sauf en ce qui concerne le régime de la ville de Paris, où un règlement du 27 août 1860, modifié par le décret du 15 novembre 1895, fixe les conditions suivantes :

a) Conditions communes aux vieillards et aux incurables :

1^o Constatation de l'indigence ;

2^o Trois années de séjour à Paris.

b) Conditions spéciales aux vieillards.

Agés de 70 ans révolus.

c) Conditions spéciales aux incurables :

1^o Vingt ans accomplis ;

2^o Justification d'infirmités incurables par la production d'un certificat de médecin ou chirurgien des hôpitaux.

fois leurs décisions, contre lesquelles, malheureusement, aucun recours n'était possible.

Quant aux vieillards qui disposaient de quelques ressources, ils pouvaient être admis dans les établissements hospitaliers, moyennant le versement d'une somme fixée par le règlement sur le service intérieur de ces établissements.

Cette faculté, d'ailleurs, qui existait déjà du temps de l'Hôpital général, subsiste encore depuis l'application de la loi de 1905, qui la facilite en admettant l'hospitalisation obligatoire pour les vieillards disposant de quelques ressources, mais insuffisantes pour subvenir à tous les frais de l'hospitalisation payante.

Il est évident que, dans ce cas, la commune, le département ou l'Etat, redevables des frais de la pension, déduiront à leur profit les disponibilités de l'hospitalisé.

Un deuxième mode d'assistance consistait dans les secours à domicile donnés par le bureau de bienfaisance.

Les bureaux de bienfaisance, depuis l'an V, où ils furent créés, ont pour mission de répartir les secours à domicile et de recouvrer les dons et legs destinés à ce service ¹.

¹ Le bureau de bienfaisance est le seul organe officiel des secours à domicile. A ce sujet, le Conseil d'Etat a été jusqu'à

Ils assurèrent le traitement des malades à domicile jusqu'en 1893, date à laquelle la loi sur l'assistance médicale gratuite vint leur enlever une partie de leur tâche.

Le règlement de ce service de bienfaisance publique, rédigé par la commission administrative, doit être approuvé par le sous-préfet.

Les vieillards et infirmes étaient admis d'ordinaire aux secours annuels après l'examen des conditions de domicile, de secours et d'indigence nécessaires. Malgré les ressources abondantes dont ils peuvent disposer, il n'est pas sans intérêt de signaler que, s'ils profitaient de tous les droits que leur confèrent la loi du 7 frimaire an V, les lois annuelles des finances, l'arrêté du 5 prairial an XI et les décrets des 12 décembre 1806 et 30 décembre 1809, les bureaux de bienfaisance augmenteraient sensiblement leur dotation ; ils auraient ainsi la possibilité d'accorder des secours plus nombreux et plus

considérer que toute distribution de secours publics votée par un conseil municipal et confiée à des intermédiaires autres que le bureau de bienfaisance, serait contraire aux lois. Ainsi, il a estimé illégale, ainsi que le constate un décret du 29 décembre 1887, la délibération par laquelle le conseil municipal de Paris invitait le préfet de la Seine à créer une commission spéciale chargée de faire des enquêtes pour les demandes de secours de loyer.

importants aux indigents , pour lesquels ils ont été institués.

C'est ainsi que la part qui leur est attribuée dans les droits établis au profit des pauvres, sur les billets d'entrée dans les spectacles, théâtres, concerts, courses de chevaux, etc., devrait être perçue plus régulièrement.

La plupart des communes ne perçoivent rien ou presque rien, soit par négligence, soit par intérêt. En effet, dans les petites villes, les tournées théâtrales de passage font rarement plus que leurs frais, et elles abandonneraient complètement les localités qui exigeraient d'elles le versement du tant pour cent sur la recette affectée par la loi au droit des pauvres.

Enfin, le troisième et dernier mode d'assistance en faveur des vieillards était créé par l'article 43 de la loi de finances du 27 mars 1897, décidant que l'Etat contribuerait au paiement de toute pension annuelle d'au moins 90 francs et de 200 francs au plus, constituée par les départements ou communes, d'accord avec les Conseils généraux, en faveur de tout pauvre incapable de subvenir par son travail aux besoins de la vie, âgé de 70 ans ou atteint d'une infirmité incurable.

L'article 61 de la loi de finances du 30 mars

1902 fixa de la manière suivante les règles de la participation de l'Etat :

« L'Etat participera aux pensions prévues
« par l'article 43 de la loi du 27 mars 1897,
« constituées par les départements ou les com-
« munes, d'accord avec les conseils généraux,
« au profit des personnes de nationalité fran-
« çaise privées de ressources, incapables de
« subvenir par leur travail aux nécessités de
« l'existence, et soit âgées de plus de 70 ans,
« soit atteintes d'une infirmité ou d'une maladie
« incurable, dans les conditions de la loi sur
« l'assistance médicale, et conformément aux
« barèmes A et B de cette loi, avec cette modi-
« fication que la part des communes, telle qu'elle
« résulte du barème A, soit diminuée de 10 %,
« et celle de l'Etat augmentée d'une somme égale.
« Néanmoins, la part de l'Etat ne dépassera
« jamais 60 francs par pension, et le total de la
« subvention de l'Etat sera fixé chaque année
« par la loi de finances.

« L'Etat ne pourra subventionner par départe-
« tement un nombre de pensions supérieur à
« 2 pour mille de la population.

« La pension ne pourra être supérieure à
« 200 francs ou inférieure à 50 francs. Cette
« pension annuelle sera toujours révocable. Les

« pensions établies sur les bases de la loi de 1897
« ne seront pas modifiées. »

Cette loi humanitaire n'eut, comme nous l'avons vu dans la première partie ¹, qu'une influence² médiocre, et les vieillards n'eurent pas le temps d'en sentir les effets bienfaisants.

Tels étaient les avantages dont pouvaient bénéficier les vieillards, infirmes et incurables avant la loi de 1905.

Quels avantages cette législation allait-elle leur apporter, et quelle était, à cet égard, la situation de la France vis-à-vis de l'étranger³ ?

1 Voir la note page 34.

2 Le tableau suivant indique le nombre restreint des départements qui, de 1897 à 1901, ont organisé ce service facultatif d'assistance aux vieillards et aux incurables, avec le montant de la contribution de l'Etat.

ANNÉES	Nombre des départements ayant institué des pensions	Contribution de l'Etat
1897	14	13.041 fr. 94 c.
1895	41	65.053 38
1899	49	100.152 95
1900	52	114.351 19
1901	52	135.146 15

3 Le vieillard indigent ne doit pas la contribution personnelle et mobilière. (Loi du 21 avril 1832 et décret du 24 mai 1898.)

Il a droit à l'assistance judiciaire et, dans certains cas,

est exempté des frais de timbre et d'enregistrement. Il n'a, d'autre part, aucun droit au permis de chasse, en ce sens qu'il peut lui être refusé par le préfet ; il est inéligible aux fonctions de conseiller municipal.

Tels sont les avantages et déchéances qu'entraîne l'indigence, non modifiés par la loi de 1905.

TROISIÈME PARTIE

Législation comparée — L'état de la question à l'étranger

Avant d'entrer dans l'étude de la nouvelle loi française, il importe d'examiner quel appui de solidarité les diverses législations étrangères ont apporté à la vieillesse.

Nous verrons ainsi qu'à part de rares exceptions, que nous allons indiquer, la France seule a inscrit dans ses lois l'obligation de l'assistance aux vieillards.

Les législations étrangères peuvent être classées en trois groupes :

1° Celles qui n'ont pas en cette matière de réglementation rationnelle et spéciale ;

2° Celles qui font de l'assistance aux vieillards une obligation stricte pour la commune, sans que l'Etat lui-même participe aux charges de ce service ;

3° Celles qui ont fait de l'assistance, devenue obligatoire, un service d'Etat.

SECTION 1^{re}

Pays n'ayant pas de réglementation spéciale
de l'assistance aux vieillards

ITALIE

C'était la loi du 3 août 1862 qui réglait l'administration de la bienfaisance. L'assistance était pratiquée par des institutions charitables dites « œuvres pies ». Chacun de ces établissements avait à sa charge une catégorie spéciale d'indigents à assister. En 1862, les « œuvres pies » étaient au nombre de 217.640, divisées en 32 catégories diverses. Elles avaient à leur disposition un capital de près de 1.800 millions, produisant un revenu annuel de 88.200.000 francs. La loi de 1891 vint détruire l'autonomie des « œuvres pies » pour les placer sous l'autorité d'associations charitables appelées « *congregazione di carità* ». Ces institutions, qui existent dans chaque commune, ont des rapports étroits avec nos bureaux de bienfaisance. Depuis cette dernière date, une loi du 18 juillet 1904 a créé, dans cha-

que province, une commission d'assistance et de bienfaisance publiques, qui a pour attributions tout ce qui concerne l'assistance publique ou les matières qui sont soumises à son examen par la junte provinciale administrative.

S'il convient de faire connaître que la charge d'assister les infirmes atteints de cécité ou surditité, par exemple, est confiée à l'Etat et au département, il faut toutefois remarquer que les commissions d'assistance n'ont aucun devoir spécial à remplir envers les vieillards, et seule, à ce point de vue, la loi de 1865 sur la police autorise la mendicité pendant le jour aux vieillards ou infirmes qui ne peuvent être utilement secourus par leurs parents tenus à la pension alimentaire.

ESPAGNE-PORTUGAL

De même, en Espagne, le droit au secours n'existe pas. La bienfaisance est uniquement affaire privée. Les juntas commerciales et les députations provinciales ont bien le droit, il est vrai, d'instituer une réglementation de l'assistance, mais, en réalité, elles n'ont rien fait. Le seul article de loi intéressant cette matière est celui du décret de 1855, qui prescrit aux associations d'assistance privées de convertir en rentes

sur l'Etat les dons et les libéralités qu'elles reçoivent.

Le Portugal, quant à lui, dénie le droit au secours, et charge les paroisses sans autrement s'inquiéter de secourir les vieillards et infirmes indigents.

HOLLANDE

Le principe de l'assistance obligatoire était nettement inscrit dans la loi du 28 novembre 1818. La loi du 28 juin 1854 ne le reconnaît plus. Les associations religieuses, très nombreuses en Hollande, secourent les indigents et les vieillards, et ce n'est que dans le cas où aucune assistance n'est intervenue que la commune peut remplir le rôle de ces institutions charitables.

C'est, comme on peut s'en rendre compte pour cette première catégorie de nations, une législation très insuffisante.

SECTION II

Pays faisant de l'assistance aux vieillards une obligation
strictement communal

ALLEMAGNE

En Allemagne, l'assistance est réglée par la loi d'Empire du 6 juin 1870, qui détermine également

le domicile du secours (Unterstützungs-Wehnsitz) et par les lois prussiennes du 8 mars 1871 et du 11 juillet 1891 sur les aveugles, sourds-muets, idiots et épileptiques.

L'indigent n'a pas le droit au secours ; il n'en a que l'aptitude. Toutefois, les communes ont le devoir et l'obligation de venir en aide aux vieillards malheureux. Des commissions d'assistance (Orts-Armen-Verbände) existent entre différentes communes trop faibles pour organiser à elles seules un service d'assistance. Au-dessus de ces services cantonaux, les « Land-Armen Verbände » interviennent pour subventionner tel ou tel syndicat local, prendre à leur charge le traitement de vieillards sans domicile de secours ou régler certaines questions d'intérêt général. Il n'en est pas moins vrai que, en fait, dans ses immenses Armen-Haus (Berlin, Cologne, Erberfeld, Hambourg), l'Allemagne reçoit pêle-mêle les vieillards et les épileptiques, les fous et les femmes abandonnées.

Si cette nation n'a pas l'assistance obligatoire aux vieillards, elle n'est toutefois pas entièrement désarmée, et les idées de solidarité sociale ont fait un grand progrès lorsque fut votée la loi du 22 juin 1889, qui a institué, à partir du 1^{er} janvier 1891, l'assurance obligatoire

contre l'invalidité et la vieillesse (*Invaliden-versicherungsgesetz*).

De même que les lois d'assurance, cette loi est surtout un remède préventif contre le paupérisme et la mendicité.

Le texte du 22 juin 1889 fut modifié par la loi du 8 juin 1891 et par celle du 13 juillet 1899, actuellement en vigueur.

« L'assurance (article 15) a pour objet le
« droit à l'allocation d'une pension en cas d'in-
« capacité de travail ou de vieillesse. »

« Reçoit une pension d'invalidité, sans con-
« dition d'âge, l'assuré qui est frappé d'incapa-
« cité de travail permanente. Une incapacité de
« travail causée par un accident ne donne droit,
« sous réserve des prescriptions de l'article 113,
« à une pension d'invalidité que dans la mesure
« où la pension d'invalidité à allouer excède la
« pension d'accident allouée. »

« Reçoit une pension de vieillesse, sous con-
« dition d'existence d'incapacité de travail, l'as-
« suré qui a accompli sa 70^e année d'âge. »

Quels vont être les bénéficiaires ?

« Sont assurés, dit l'article 1^{er}, conformément
« aux dispositions de la présente loi, à partir
« de l'âge de 16 ans accomplis :

« 1^o les personnes qui sont occupées, moyen-

« nant un salaire et un traitement, comme ou-
« vriers, aides, compagnons, apprentis et domes-
« tiques ;

2° Les employés techniques, contremaîtres
« etc. ;

« 3° Les personnes appartenant à l'équi-
« page des navires maritimes allemands, pourvu
« que le traitement annuel n'excède pas 2.000
« marks. »

Les ressources financières sont fournies, d'une
part, par l'Empire, puis par les patrons, et enfin
par les ouvriers ¹.

L'Empire contribue aux charges créées par
cette loi d'assurance en ajoutant un supplément
aux rentes à payer chaque année. Cette allo-
cation forfaitaire s'élève à 50 marks (65 francs)
pour chaque pension. Les ouvriers et les patrons,

¹ Pour fixer le taux des cotisations et des pensions, quatre
classes d'assurés sont créées par l'article 22 :

Classe I^{re}, jusqu'à 350 marks de salaire annuel ;

Classe II, de 350 à 550 marks de salaire annuel ;

Classe III, de 550 à 850 marks de salaire annuel ;

Classe IV, plus de 850 marks de salaire annuel.

L'ouvrier paie : pour la première classe, 14 pfennigs par
semaine.

Pour la deuxième classe, 20 pfennigs ;

Pour la troisième classe, 24 pfennigs ;

Pour la quatrième classe, 30 pfennigs.

Le pfennig égale 1 centime 24.

eux, versent chaque semaine une somme déterminée (semaine de cotisation, article 19).

Telle est, dans son ensemble, la loi du 13 juillet 1899 ¹.

ANGLETERRE

Jusqu'ici, la législation anglaise relative à l'assistance aux vieillards, on peut dire même à l'assistance d'une façon générale, est des plus rudimentaires. L'Act du 14 août 1834, qui est encore à l'heure actuelle, la loi fondamentale en matière d'Assistance publique, « la loi des pauvres » (*poor law*), ne connaît qu'une forme de secours aux indigents : le *workhouse*.

Le *workhouse*, ce mot dans lequel tient toute l'histoire du paupérisme en Angleterre, évoque l'image de ces établissements « moitié hospice

1 « La réalisation de l'assurance contre l'invalidité est effectuée avec le concours des autorités administratives d'Etat et de l'administration des postes ;

« 2° Par des institutions d'assurances et les organes de celles-ci ;

« 3° Par des tribunaux arbitraux ;

« 4° Par l'office impérial des assurances ;

« 5° Par les offices des assurances d'Etat. (Article 56.)

« Les institutions d'assurances sont créées sur décision des gouvernements de chaque Etat, soit pour des associations communales de son territoire, soit pour le territoire de l'Etat confédéré, soit pour des parties de ce territoire. » (Article 65.)

et moitié geôle », où les pensionnaires, presque enfermés, vivent dans une promiscuité inquiétante. La *poor law* est, dans son essence, une institution de défense sociale beaucoup plus que de charité sociale. Elle ne fait entre les différentes catégories d'indigents aucune distinction, et c'est dans les workhouses qu'aboutit fatalement la vieillesse du travailleur anglais qui n'appartient pas aux *Trade-Unions* ou aux *Friendly Societies*. Le workhouse, administré par des commissions (boards of guardians), trouve ses ressources dans la taxe des pauvres (*poor-rate*).

« Aujourd'hui, parmi les vieillards appartenant aux classes laborieuses et ayant atteint l'âge de 60 ans, s'écriait M. Chamberlain dans son discours du 1^{er} avril 1891 à la Chambre des communes, un sur deux est obligé, pour vivre, d'invoquer le bénéfice de la loi sur les pauvres ; car l'assistance à domicile (out door relief) a été réduite par le règlement du 31 décembre 1884 (out door relief prohibitory order) aux seuls cas de « nécessité absolue et inopinée. »

Un vaste mouvement d'opinion s'est fait jour depuis en Angleterre en faveur des pensions de vieillesse ; des propositions de lois ont été déposées, l'une par M. Chamberlain lui-même ; des bills

ont été discutés devant la Chambre des Communes. Le 24 avril 1899, sur la proposition de Sir William Walrond, la Chambre des Communes votait une résolution aux termes de laquelle un comité de 17 membres devait être nommé, avec mission « d'étudier les meilleurs moyens « d'améliorer le sort des vieillards indigents et « méritants, et de venir en aide à ceux d'entre « eux qui étaient infirmes ou abandonnés. » C'est le projet sorti des délibérations du « Select Committee » ou « age Deserving poor » de 1899, qui est devenu l'« aged Pensions Bill », adopté en première lecture par la Chambre des Communes, en mars 1902. La seconde lecture, qui eut lieu le 22 mai 1903, fut suivie du renvoi du projet à une commission spéciale de 15 membres. Un rapport fut déposé le 27 juillet 1903.

Voici, dans ses grandes lignes, l'économie de ce projet :

Toute personne justifiant :

- 1° Qu'elle est sujet britannique ;
- 2° Qu'elle est âgée d'au moins 65 ans ;
- 3° Que, depuis vingt ans, elle n'a encouru aucune condamnation à la prison ou à la servitude pénale ;
- 4° Qu'elle n'a pas reçu le poor relief (des secours d'assistance publique), sauf sous forme

d'assistance médicale ou dans des circonstances tout à fait exceptionnelles ;

5° Qu'elle réside dans la circonscription ;

6° Qu'elle ne possède pas un revenu quelconque, supérieur à 10 shillings par semaine : pour un ménage, le revenu minimum est porté à 15 shillings ;

7° Qu'elle s'est efforcée, en travaillant et en en faisant acte de prévoyance, de s'assurer des moyens d'existence pour l'avenir,

Aura droit à un certificat la qualifiant pour le service d'une pension. Un comité de 6 à 12 membres, élu par le bureau des gardiens des pauvres (Board of guardians) aura pour tâche d'examiner, pour chaque *Union de paroisses*, les titres des candidats à cette pension de vieillesse.

La poor-rate étant insuffisante, en plus du fonds spécial de chaque Union, l'Etat s'engage à supporter une partie des frais de pension en donnant chaque année une subvention fixée par l'article 12 du Bill à 6 livres ou 150 francs par pensionné. Il est aisé de voir que cette dépense est considérable, et, étant données les conséquences financières de cette proposition, il est douteux qu'elle aboutisse de sitôt. Toutefois, pour manifester son désir de voir réaliser cette réforme, le ministère libéral vient de pro-

poser un crédit de 25 millions pour amorcer l'organisation de ces nouveaux services d'assistance.

AUTRICHE. SUÈDE. NORVÈGE

En Autriche, l'assistance publique est une obligation communale imposée par la loi organique du 5 mai 1862.

Il en est de même pour la Norvège et pour la Suède, en vertu des lois du 6 juillet 1863 et du 11 février 1871. Si ces pays ont fait du devoir d'assistance une obligation stricte pour la commune, aucune disposition n'est toutefois inscrite dans la loi spécialement en faveur des vieillards.

SUISSE

En règle générale, l'assistance est obligatoire dans la Confédération helvétique. Malgré la diversité des législations en Suisse, où chaque canton a des lois spéciales, il est aisé de reconnaître ce principe commun, et, si les différents cantons n'ont pas les mêmes lois, ils ne se séparent que sur la question de sa mise en application.

A Zug, et dans le canton de Saint-Gall, les lois du 8 mars 1880, 1^{er} juillet 1888 et 20 décem-

bre 1889 nous donnent les principes généraux suivis par dix-sept cantons :

1° L'assistance est communale ; elle est placée sous l'autorité de la municipalité, mais elle est soumise au contrôle du Conseil d'Etat du canton.

2° Le secours n'est donné qu'à titre d'avance. D'après la loi fédérale du 28 mars 1877, l'inscription sur les listes d'admission à l'assistance entraîne, jusqu'à remboursement intégral, la privation de tous droits politiques.

3° Les ressources viennent des :

1° Collectes ;

2° Fondations ;

3° Subventions communales ;

4° Et quelquefois des contributions et subventions de l'Etat.

Dans les cinq cantons ¹, Genève, Vaud, Fribourg, Neuchâtel et Lucerne, le droit au secours n'existe pas. Le conseil municipal est maître absolu.

L'histoire de la Suisse est faite, depuis un siècle, du perpétuel conflit entre les conservateurs, désireux de laisser à chaque canton de la

1. Vaud, loi du 24 août 1888 ; — Fribourg et Neuchâtel, lois du 15 mars 1888 et du 23 mars 1889 ; — Lucerne, loi du 21 novembre 1889.

Confédération toute son autonomie, et le parti libéral, travaillant sans relâche à la centralisation toujours plus complète du pouvoir, et luttant contre la diversité des lois et des règlements.

Si les espérances des centralistes se réalisent, on peut prévoir que le problème de l'unification du droit en Suisse ne sera pas résolu sans que l'assistance publique ait reçu une réglementation plus en accord avec les tendances philanthropiques actuelles.

SECTION III

Pays ayant fait de l'Assistance un service centralisé par l'État

Nous examinerons enfin la Belgique, le Danemark et la Nouvelle-Zélande, qui, avant nous, ont résolu par l'obligation et par la participation assurée de l'Etat la question de l'assistance aux vieillards.

BELGIQUE

Le principe suivi par la législation belge consiste à faire aider par l'Etat ceux qui ont commencé à s'aider eux-mêmes.

La Belgique a, en effet, par la loi du 10 mai 1900, créé une organisation dont la caractéristique est un système de primes d'encouragement en faveur des personnes assurées à la Caisse des retraites. C'est le système de la « liberté subsidée », qui, « à l'exclusion du principe de « l'obligation, consiste dans l'affiliation libre, « encouragée par les pouvoirs publics¹. »

Les autorités poussent les sociétés de secours mutuels à affilier leurs membres à la Caisse générale des retraites, sous la garantie de l'Etat. Cette propagande n'est pas restée sans résultats, et le crédit destiné à répartir les primes d'encouragement entre les mutualités, qui, en 1895, s'élevait à 20.000 fr.
en 1896, — 30.000 fr.
en 1897, — 46.000 fr.
en 1898, — 150.000 fr.
en 1899, — 300.000 fr.
en 1900, — 300.000 fr.
en 1900. — 600.000 fr.

Si nous examinons l'économie générale de la loi du 10 mai 1900, nous voyons que cette loi assure à tout ouvrier ou ancien ouvrier âgé

1. P. CLERC, *Les sociétés de secours mutuels et les retraites pour la vieillesse*, p. 76, en France et en Belgique.

de 65 ans au 1^{er} janvier, suivant la date de la promulgation de la loi, une pension annuelle de 65 francs.

L'article 1^{er} dit : « Des primes d'encouragement sont accordées : 1^o aux personnes assurées à la Caisse générale de retraites, sous la « garantie de l'Etat, par l'intermédiaire d'une « société mutualiste reconnue par le gouvernement, à condition que le montant des versements effectués par elles ne dépasse pas « 60 francs pour l'année entière. » »

Quelles sont les conditions nécessaires pour bénéficier des avantages de cette loi ? Nous les trouvons dans l'arrêté royal du 20 octobre 1900, établissant les règles générales en vue de l'attribution des allocations de vieillesse :

- 1^o Etre belge ;
- 2^o Résider en Belgique ;
- 3^o Etre âgé d'au moins 65 ans ;
- 4^o Etre ouvrier ou ancien ouvrier ;
- 5^o Se trouver dans le besoin.

Comme nous l'avons dit, la loi du 10 mai 1900 est caractérisée par son système d'encouragement à la prévoyance facultative. Aussi, les conditions que nous venons d'énoncer ne suffisent plus, si, comme l'énonce l'article 9, les bénéficiaires n'ont pas, « pendant une période

« de trois ans au moins, effectué à la Caisse
« générale des retraites des versements s'éle-
« vant au moins à 3 francs par an, et formant
« un total de 18 francs ¹ ».

Le total des allocations de 65 francs a été de 178.000 francs en 1901, de 212.150 francs en 1902 et d'environ 225.000 francs en 1903.

Ces ressources proviennent d'un fonds spécial de dotation créé par la loi du 10 mai 1900, s'élevant à 12 millions. Ce crédit a été porté à 15 millions pour 1903.

NOUVELLE-ZÉLANDE

Dans le système néo-zélandais, l'Etat se montre très large. Il se charge de tous les frais occa-

1. Loi du 20 août 1903, modifiant la loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse. *Moniteur* du 3 septembre 1903 :

Article unique. — Il est ajouté à l'article 8 de la loi du 10 mai 1900 un deuxième alinéa ainsi conçu :

« A partir du 1^{er} janvier 1903, le montant de la prime
« annuelle est porté, à concurrence des six premiers francs
« versés :

« a) A 1 franc par an pour les intéressés ayant atteint,
« au 1^{er} janvier 1900, un âge compris entre 40 et 45 ans ;

« b) à 1 fr. 50 par franc pour les intéressés ayant atteint, à
« la même date, un âge compris entre 45 et 50 ans ;

« c) A 2 francs par franc pour les intéressés ayant, à la même
« date, dépassé l'âge de 50 ans. »

sionnés par le service des retraites. Comme de juste, il se rembourse en majorant les impôts. D'après la loi de 1898, toute personne âgée de 65 ans a droit à une pension. Il n'est pas nécessaire d'être dans le dénuement le plus absolu. Celui, en effet, qui a un revenu ne dépassant pas 850 francs, a droit à une pension annuelle supplémentaire de 450 francs. Dans le cas où le vieillard ne possède pas un revenu de 52 livres sterling (1.300 francs), il lui est même possible d'obtenir une pension, pourvu toutefois que le chiffre du revenu personnel de l'assisté, additionné au chiffre de la pension, ne puisse dépasser cette limite de 1.300 francs.

DANÈMARK

Un dernier exemple, enfin, de système d'assistance obligatoire aux vieillards nous est offert par le Danemark. Malgré une floraison exceptionnelle d'œuvres vivant de leurs propres ressources, « Self-Supporting », ce petit Etat a voulu montrer que les efforts des citoyens n'excluaient pas son devoir propre d'assistance.

La loi fondamentale danoise date du 5 juin 1849. Son article 89 disait déjà : « Celui qui est hors d'état de subvenir à ses propres besoins a

droit à un secours public. » L'indigent était à la charge de la commune, les valides travaillaient dans les « Fatigaard »; les invalides, eux, étaient secourus soit à domicile, soit dans les établissements hospitaliers. La loi du 9 avril 1891 sur les secours à la vieillesse, en faveur des indigents méritants (lov om alderdomsunderstøttelse til vaerdige traengende undenfor Fattig vaesenet) a institué un système de subventions de vieillesse servies par les communes avec le concours de l'Etat.

Remaniée par la Commission du Folkething, cette loi fut modifiée par celle du 7 avril 1899 et du 23 mai 1902. Elle est fondée sur ce principe que toute personne *âgée et digne* a droit, en cas de besoin, d'être secourue aux frais du public.

Trois conditions doivent être rigoureusement remplies par les postulants :

1° Condition d'indigence : « Est admis à « bénéficier de la subvention de vieillesse tout « Danois âgé de 60 ans, qui se trouve hors d'état « de se procurer ou de procurer aux personnes « dont l'alimentation lui incombe, la subsistance « ou les soins de maladie. » (Article 1^{er}.)

2° Conditions de domicile : « Pendant les « dix années qui précèdent immédiatement la « demande, l'intéressé doit avoir un domicile

« sur le territoire national. Le domicile de dix
« ans peut être abrégé quand une circonstance
« spéciale peut être invoquée, notamment s'il
« s'agit de la femme divorcée, séparée ou aban-
« donnée. » (Article 2 nouveau.)

3° Condition de mérite : « Est exclue toute
« personne :

a) Condamnée pour actes jugés déshonorants
(à moins de réhabilitation) ;

b) Ou qui s'est dépourvue de ses moyens de
subsistance ne faveur d'un tiers ;

c) On dont l'infortune résulte d'une vie
désordonnée ou prodigue, ou de toute autre
cause due à sa faute.

A ces clauses d'exclusion, la loi du 23 mai
1902 a ajouté les garanties suivantes :

a) L'intéressé ne devra pas avoir été puni
pour vagabondage, mendicité.

b) Il ne devra pas avoir reçu, durant les dix
dernières années qui précèdent sa demande,
des subsides de l'assistance publique,

c) Ou mené, pendant la même période, une
vie de scandales.

Cet ensemble de dispositions caractérise très
nettement la loi danoise. Elle élimine ainsi pres-
que en entier toute la clientèle des imprévoyants
et des nécessiteux indignes. Il ne s'agit pas de

reconnaître à tout vieillard indigent une créance « positive et exigible pour recevoir à échéances fixes une rente déterminée » : ceux-là seuls qui sont dignes, peuvent revendiquer leur droit à la subvention. La dignité du bénéficiaire domine tout le système danois. Le mot *digne, méritant* est d'ailleurs inscrit dans le titre même de la loi de 1891. Le secours accordé est une sorte de pension ; il est donné, soit en argent, soit en nature ; il peut consister aussi dans l'hospitalisation. Le subside est variable, non déterminé, et chaque cas doit être examiné en particulier ; il doit correspondre aux besoins du vieillard à secourir.

Chaque demande de secours doit être adressée à Copenhague, à la municipalité et, dans les autres localités, à l'autorité communale compétente. La commune, ayant en mains les pièces justificatives nécessaires, instruit l'affaire et statue. Elle se charge donc de l'assistance aux vieillards, à charge par l'Etat de rembourser la moitié de la pension.

Le maximum de cette contribution de l'Etat a été fixé par la loi de 1891 à un million de kroners ¹ par an. pour les deux exercices suivants, à deux millions de kroners pour les exer-

1. Le kroner vaut 1 fr. 39.

cices à venir, puis porté à deux millions et demi par la loi du 7 avril 1899.

La loi du 23 mai 1902 a supprimé cette limite, et a décidé que « l'Etat supporterait la moitié « de la dépense des communes sans limitation ».

Les conséquences financières ont été les suivantes ¹:

1896-1897	1.760.434 cour.47, soit 2.464.607 fr. 60
1897-1898	1.989.325 cour.08, soit 2.785.041 fr. »»
1898-1899	2.161.599 cour.51, soit 3.026.240 fr. »»
1899-1900	2.347.949 cour.78, soit 3.287.130 fr. »»
1900-1901	2.472.297 cour.38, soit 3.461.217 fr. 20
1901-1902	2.538.213 cour.17, soit 3.355.499 fr. 60

Telle est, dans son ensemble, cette loi d'assistance aux vieillards.

Telle est la façon hardie et énergique avec laquelle ce petit peuple a résolu cet important problème.

Nous avons vu quel était l'état de la question en France et à l'étranger en 1905. Nous allons examiner maintenant la solution adoptée par le Parlement français.

1. Rapport de M. Strauss, déposé sur le bureau du Sénat le 23 février 1904.

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE VIII

LA LOI DE 1905. — SON ÉCONOMIE GÉNÉRALE

Il serait long et fastidieux d'examiner et d'analyser, les uns après les autres, les quarante et un articles de la loi du 14 juillet 1905. Il nous suffira de faire ressortir les principes essentiels qui ont guidé les auteurs de cette loi.

Il nous semble que les trois propositions suivantes sont la clef de l'organisation nouvelle de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et incurables.

I. — L'assistance aux vieillards, aux infirmes et incurables constitue pour la collectivité une dette réelle. L'autorité publique a seule qualité pour assurer l'exécution de ce devoir social.

II. — L'organisation de ce service est départementale.

III. — Les frais occasionnés par la loi de 1905, quelque importante que puisse être la

subvention de l'Etat, incombent en principe à la commune.

À côté de ces trois règles fondamentales d'ordre général, nous aurons l'occasion, en les étudiant une à une d'en voir les conséquences, ce qui nous permettra d'avoir ainsi une idée précise de l'économie de cette loi.

SECTION I

Dette Sociale. — Service public

L'article 1^{er} consacre nettement l'obligation de l'assistance ¹. Il convient toutefois de faire remarquer que le texte adopté par le Sénat atténue l'exigibilité. Tandis que le projet inscrivait le droit de l'assisté, le texte voté remplaçait les mots l'indigent « a droit » par « reçoit » aux conditions ci-après ²...

Le principe d'obligation n'est-il pas affaibli ? Non, puisqu'il est garanti par la faculté du recours en cas de refus d'assistance de la part des municipalités. Si le mot « a droit » n'est pas

1. Article 1^{er}. — Tout Français privé de ressources, incapable par son travail de subvenir aux nécessités de l'existence et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou maladie reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

2. C'est ainsi que l'un des deux rapporteurs à la Commission

lui-même inscrit dans le texte de la loi, l'article 1^{er} affirme, tout au moins pour les bénéficiaires, la certitude de recevoir l'assistance instituée par elle.

L'assistance est bien obligatoire. En effet, les ressources nécessaires sont créées, et l'indigent peut exiger une allocation mensuelle, s'il est dans les conditions visées par la loi.

Quelles sont ces conditions ?

Il doit tout d'abord être Français. Il était juste, en effet, de réserver aux seuls Français le bénéfice d'une loi dont l'exécution nécessite

sénatoriale, M. Paul Strauss, crut devoir repousser la rédaction de l'intitulé de loi que la Chambre, à la demande de M. Mirman, avait adopté. Le titre était : « Loi portant création d'un service public de solidarité sociale, sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. » Il devient : « Loi instituant l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. » De même, le premier paragraphe de l'article 1^{er} avait été, toujours sur les instances de M. Mirman, ainsi développé : « Tout Français a droit, aux conditions et sous les réserves ci-après, au service de solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire par la présente loi. M. Strauss se défend, dans son rapport, d'affaiblir la force de la loi et de rien lui ôter de son caractère spécifique. S'il n'accepte pas les expressions de « solidarité sociale », de « création d'un service public de solidarité sociale », c'est qu'il ne voit dans la loi de 1905 qu'une extension de la loi de 1893. C'est aussi que toutes les lois d'assistance sont des lois de solidarité sociale, et qu'aucune d'elles ne mérite plus qu'une autre ce beau titre.

DUPRAT, *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1906.

la participation pécuniaire de tous les nationaux. Il reste entendu qu'à charge de réciprocité, les mêmes avantages pourront être donnés aux vieillards, infirmes et incurables de telle ou telle nation.

La seconde condition requise par l'article 1^{er} est l'état d'indigence. Cette condition est évidemment nécessaire et ne nécessite pas d'explications particulières. Toutefois, et c'est une de ses conséquences, elle indique par là le caractère de révocabilité du secours, si les conditions d'indigence viennent à disparaître.

Mais il n'eût point fallu que cette condition d'indigence fût une prime à l'imprévoyance, et le Parlement a inséré dans la loi un paragraphe qui, dans l'évaluation des ressources des vieillards, ne fait pas entrer en ligne de compte, en dessous d'un chiffre modique, celles provenant de l'épargne ¹.

La troisième condition est relative à l'âge.

Il faut 70 ans pour avoir un droit à réclamer les secours, ou bien être atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable. Cette limite de 70 ans est rationnelle, et ce n'est évi-

1. Article 20. — Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite

demment que d'une façon exceptionnelle qu'une personne de cet âge peut encore pourvoir à sa subsistance. On peut présumer qu'à cet âge, un vieillard n'est pas dans les conditions suffisantes de vigueur physique pour subvenir à ses besoins.

Nous avons dit que, dans le cas où ces différentes conditions sont remplies, l'assistance devient obligatoire.

D'une part, la loi du 14 juillet 1905 a décidé (articles 27 et 28) que les dépenses nécessitées par le service public sont obligatoires pour les communes et les départements et, d'autre part, en cas de mauvais vouloir de la part du conseil municipal de la commune où il a son domicile de secours, le vieillard possède un recours contre la décision prise contre lui. Il pourra, en effet, s'il a un domicile de secours communal, réclamer son inscription auprès du conseil municipal (article 9), appeler de sa décision auprès de la Commission centrale, instituée auprès du

que s'est acquise l'ayant droit, n'entre pas en décompte, si elle n'excède pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Dans le cas où elles dépassent ce chiffre, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de 480 francs.

ministère de l'Intérieur. Il pourra, s'il n'a que le domicile départemental, en appeler à la Commission centrale de la décision de la Commission départementale. (Articles 17 et 14.)

De même, le retrait de l'allocation prononcé, suivant les cas, par le conseil municipal, la Commission départementale ou le Ministre de l'Intérieur, donne lieu aux mêmes recours. (Article 18.) La loi prévoit même le cas où le conseil municipal refuserait de prendre la délibération prescrite par l'article 8¹. Dans ce cas, la liste serait arrêtée par la Commission cantonale, et, à son défaut, par la Commission centrale (article 12).

L'article 14 voulant donner en quelque sorte un avocat naturel au vieillard dont la demande n'a pas été accueillie, donne au préfet le droit de se substituer en quelque sorte à l'intéressé, et de se pourvoir d'office devant le Ministre de l'Intérieur, qui saisira la Commission centrale².

1. Article 8. — Le conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes, préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune, et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées, soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

2. En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la Commission départementale,

C'est également pour donner à l'indigent une garantie de plus que la loi, par son article 38, lui accorde, de droit, l'assistance judiciaire ¹.

L'obligation de l'assistance est donc nettement établie. La loi, allant plus loin encore, dit que la collectivité intéressée ne peut pas refuser de secours en arguant que les parents de l'indigent ont le devoir de lui venir en aide. La commune ou le département doivent l'allocation en ayant toutefois, bien entendu, un recours contre les parents tenus à la dette alimentaire par l'article 205 du Code civil, article 5.

Si cette nouvelle législation affirme l'obligation de l'assistance, elle fait de cette organisation un service public. De ce que l'autorité publique seule a le droit d'assurer l'application de la loi, il ressort qu'aucune ingérence étrangère ne peut y être admise. Il n'y a, si ce n'est dans le but, aucune corrélation, aucun lien entre l'assistance privée et

soit par le Conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

1. Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

le service nouveau institué par la loi de 1905 ¹.

Il importe de remarquer cependant que le Conseil général peut, si les hôpitaux et établissements hospitaliers publics sont insuffisants, désigner des établissements privés pour recevoir les vieillards, infirmes et incurables. (Article 24.²) Cette désignation ne fait pas de l'hospice choisi un établissement public, mais un hospice soumis au contrôle de l'autorité publique. Il n'est accepté par le Conseil général que comme auxiliaire des établissements publics ³.

1. « La Chambre a repoussé, et comment ne l'eût-elle pas « fait ? tous les systèmes qui avaient pour but ou pour résultat « de permettre aux représentants de la bienfaisance privée « de s'immiscer dans la direction d'un service public, d'intervenir « dans la désignation des bénéficiaires de l'assistance, de recevoir des subventions qui, payées par les deniers publics, « ne doivent être alloués qu'à des établissements publics, « soumis au contrôle administratif et financier d'autorités « publiques. » Discours de M. Henri Monod, commissaire du gouvernement. »

2. Article 24. — Le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

Ces établissements sont soumis à la surveillance de l'autorité publique.

Le Conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères

3. M. JULES AUFFRAY. — Quoi qu'il en soit, l'établissement privé était, dans la pensée de la Commission, et nous l'avons tous compris ainsi, un établissement reconnu utile, reconnu

Puisque des considérations spéciales (insuffisance des établissements publics) ont fait adjoindre à ces derniers les établissements privés, l'article 24 ajoute que l'exécution des traités passés avec eux est soumise au contrôle de l'autorité publique. Il fallait, en effet, prévenir l'influence des sentiments confessionnels en pareille matière ¹.

Il ne faut pas voir pourtant, dans ce contrôle, une surveillance générale de l'établissement

nécessaire pour venir en aide à la bienfaisance publique.

M. LE RAPPORTEUR. — Mais subsidiaire !

Et plus loin, le rapporteur précisait : « L'hospitalisation, « je ne saurais trop y insister, doit avoir lieu d'abord dans un « établissement public pour les raisons que j'ai indiquées, « et c'est seulement en cas d'insuffisance des établissements « publics que l'on pourra recourir aux établissements privés. » (Chambre des députés, séance du 4 juin 1903.)

1. M. LE RAPPORTEUR. — J'ajoute qu'il serait à craindre que la liberté des assistés ne fût plus respectée, si l'amendement était adopté, et qu'on exerçât une certaine pression sur leur volonté pour les amener à réclamer leur placement dans une maison privée. On leur dirait : Nous vous assisterons, mais à condition que vous alliez dans tel établissement. (*Interruptions à droite.*)

M. DE BOURY. — Alors vous mettez des restrictions à son droit ?

M. LE RAPPORTEUR. — Nous ne pouvons pas admettre une équivalence entre les établissements publics et les établissements privés, parce que, je le déclare très nettement, nous considérons que les premiers nous offrent des garanties qui n'existent pas chez les seconds. (*Applaudissements à gauche.*) (Chambre des députés, séance du 4 juin 1903.)

mais bien seulement le moyen, pour l'autorité publique, de s'assurer que les conditions du contrat sont scrupuleusement remplies ¹.

Les intentions du Parlement sont donc très nettes : il a créé, avec la loi du 14 juillet 1905, un service public d'assistance.

SECTION II

Service départemental

Les auteurs de la loi sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ont admis également ce second principe : organiser un service départemental.

En dehors de la juridiction supérieure, qui est la Commission centrale, l'organisation est purement départementale. Très clairement, l'article 6 l'énonce ainsi :

« Le service de l'assistance aux vieillards,
« aux infirmes et aux incurables est organisé,
« dans chaque département, par le Conseil
« général délibérant dans les conditions prévues
« à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

« Si le Conseil général refuse ou néglige de

1. Ce qui comprend évidemment l'inspection générale des services administratifs. (Circulaire du ministre de l'Intérieur, 16 avril 1906.)

« délibérer, ou si la délibération est suspendue,
« par application de l'article 49 de la loi du
« 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisa-
« tion du service par un décret rendu dans la for-
« me des règlements d'administration publique. »

Chaque Conseil général a donc été appelé à voter un règlement départemental du service d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

C'est, comme nous pouvons le voir en examinant l'application de cette loi, une législation très décentralisatrice ; le rôle attribué aux assemblées municipales dans le mécanisme de la loi nouvelle est considérable.

Tous les ans, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance examine les demandes écrites et dresse la liste de tous les bénéficiaires. Cette liste, divisée en deux parties, comprend les ayants droit qui ont leur domicile de secours¹ dans la commune et ceux qui relèvent d'une autre com-

1. Il a paru au Parlement, comme il avait paru au Conseil supérieur de l'Assistance publique et au Conseil d'Etat, lors de l'étude que ces assemblées ont faite de la question, que force était de s'écarter, à certains égards, de la loi de 1893. Le délai d'un an, suffisant pour acquérir ou pour perdre la faculté de recevoir des secours temporaires d'une commune ou d'un département, quand il s'agit de malades atteints d'affections curables, ne l'eût pas été pour les secours permanents à accorder aux vieillards et aux infirmes. On a considéré que le délai de rési-

mune, du département ou de l'Etat. Au premier cas, s'il y a des contestations, une juridiction véritable est appelée à statuer sur ces réclamations.

C'est une Commission cantonale, composée du sous-préfet, d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement, du juge de paix, d'un délégué du préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels qui, dans le délai d'un mois, et par décision motivée, statue après avoir entendu le maire et les réclamants sur les protestations qui lui sont soumises.

Au second cas, c'est-à-dire si l'ayant droit n'a pas son domicile de secours dans la commune, la Commission départementale joue le même rôle que le conseil municipal.

Les moyens de recours ne sont d'ailleurs pas épuisés, et les uns et les autres peuvent appeler auprès de la Commission centrale des décisions qui ont été prises ¹.

dence devait être porté à cinq ans, afin d'empêcher les exodes précipités sur les départements plus généreux ou les communes plus disposées, à raison de l'abondance de leurs ressources, à laisser grossir leur liste d'assistés ou à élever le chiffre de l'allocation mensuelle. (*Circulaire* du ministère de l'Intérieur, 16 avril 1906.)

1. La Commission centrale est composée de quinze membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique, élus par leurs collègues, et de deux membres du Conseil supérieur de la Mutualité, élus par leurs collègues. (Article 17.)

Chaque règlement départemental nous montre donc le préfet comme administrateur de cette organisation : il est chargé de passer les traités avec les particuliers qui reçoivent les vieillards en placement familial ; il contrôle le fonctionnement de ce service de l'assistance, prend les mesures nécessitées par les abus signalés. Enfin, soit comme représentant de l'autorité dans le département, soit comme mandataire du Conseil général, le préfet a en mains les rênes de cette organisation.

Si le fonctionnement de ce service est départemental, sa comptabilité l'est également ; les dépenses et les recettes sont centralisées au budget départemental, et les dépenses sont mandatées par le préfet. Nous nous trouvons ainsi amenés à examiner les conséquences financières de la loi du 14 juillet 1905.

SECTION III

Charges de ce service — Leurs répartitions

Quelles charges devait entraîner l'application de la loi, et qui devait les supporter ? Tel était le problème le plus ardu à résoudre ¹.

1. Guidé par un souci d'économie très naturel, le Ministre

Il est impossible, pour la première question, de répondre avec quelque exactitude avant que l'application de la loi nous ait donné des résultats précis. Chaque Conseil général a toutefois fait une enquête pour connaître approximativement le nombre des bénéficiaires de la loi de 1905 dans son département. Il semble dès maintenant que les résultats généraux de cette enquête concordent avec les prévisions du Parlement. M. P. Strauss avait fixé *a priori* à 40 millions les dépenses nouvelles que doit occasionner l'assistance aux vieillards ¹. Dans son rapport au Conseil général, M. le Préfet du Calvados, pour citer cet exemple, prévoit pour 1907 une dépense totale de 850.000 francs pour

des Finances avait décidé que, durant les premières années, la loi nouvelle ne serait appliquée qu'en partie ; l'annonce de cette décision souleva d'ardentes protestations. Ces protestations furent telles, que le Ministre de l'Intérieur n'hésita plus à faire connaître que la loi sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables recevrait « son application intégrale à partir du 1^{er} janvier 1907. »

1. On arrive ainsi, dit M. Strauss, dans son rapport au Sénat, en dernière analyse, aux supputations suivantes :

Fondations et ressources spéciales. . .	7.000.000 fr.
Contribution des communes.	15.250.000
Contribution des départements.	12.650.000
Contribution de l'Etat.	8.350.000

Total des évaluations arrondies. . . .	43.250.000 fr.
--	----------------

4.700 personnes. La proportion serait sensiblement exacte, étant donné le chiffre total des bénéficiaires présumé par le rapporteur de la loi au Sénat, soit 190.000. M. Bienvenu-Martin, basant ses évaluations sur d'autres statistiques, pensait qu'une somme bien inférieure (17 millions) suffirait. L'application de la loi est venue démentir ces prévisions optimistes. La loi du 14 juillet 1905 coûtait, au mois de septembre de cette année, plus de 12 millions par an pour le seul département de la Seine.

Il nous reste donc à examiner d'où viendront les ressources, et, après en avoir exposé la théorie, à étudier la mise en pratique du système financier de cette législation.

Nous avons dit, en commençant cette étude, que la loi de 1905 entendait faire de l'assistance une obligation communale. Ce principe, pris dans un sens trop absolu, serait contestable. Le législateur a, en effet, voulu décharger, dans une certaine mesure, la commune de cette obligation trop stricte, en demandant au département et à l'Etat son concours financier.

La loi prévoit donc la collaboration, comme pour toutes nos lois d'assistance, de la commune, du département et de l'Etat. Le problème se

posait donc de décider la façon dont cette répartition des charges serait effectuée.

Plusieurs solutions se présentaient.

On pouvait charger le département des dépenses en imposant aux communes une participation déterminée, non par le nombre des bénéficiaires, mais par un règlement du Conseil général, et en mettant à la charge de l'Etat un contingent égal au cinquième des dépenses intérieures : c'est le système de la loi du 5 mai 1869 : sur les enfants assistés ¹.

Ce système a un inconvénient très sérieux : c'est qu'il laisse au Conseil général toute latitude pour fixer la participation communale, et il en résulte forcément des différences de traitement très sensibles entre les communes de plusieurs départements. Un deuxième système, moins compliqué encore, consistait à déterminer

1. La loi du 24 juillet 1889 a porté la subvention de l'Etat, primitivement fixée, au cinquième des dépenses intérieures et extérieures, dans les départements où le Conseil général s'est engagé à assimiler, pour les dépenses, les enfants moralement abandonnés aux enfants assistés. Tous les départements ont profité de cette disposition précitée. La loi de 1889 avait fait un pas décisif dans la voie de l'unification des dépenses ; la loi du 27 juin 1904 a franchi la dernière étape en supprimant toute distinction entre les dépenses intérieures et extérieures et, depuis cette époque, c'est sur l'ensemble qu'est calculée la contribution des communes, comme l'était déjà celle de l'Etat.

selon les dépenses la quotité des subventions. On reproche justement à ce mode de répartition de ne pas faire intervenir la richesse ou la pauvreté respective de deux communes, et de donner à une commune dont le budget n'est pas grevé de centimes additionnels les mêmes subventions qu'à sa voisine pauvre.

Le législateur pouvait enfin adopter le système introduit par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Basé sur la solidarité nationale, il consiste à faire aider les communes pauvres par les communes riches, et de même pour les départements. Grâce à ce moyen, la subvention départementale est d'autant plus forte que le centime communal est plus faible, et la participation de l'Etat est en raison inverse du centime départemental. Le système, d'ailleurs, n'était pas une innovation : les barèmes A et B, d'après lesquels la répartition des charges s'est faite, ne sont que la reproduction de ceux établis pour les chemins vicinaux par la loi du 12 mars 1880 et le règlement d'administration publique du 3 juin de la même année, qui a fixé les conditions dans lesquelles les départements et les communes pourront être admis à recevoir des subventions de l'Etat ¹.

1. La somme de 80 millions versée à la caisse des chemins

Appliqué à la lettre, ce système n'est pas à l'abri de toute critique, et on lui reproche très justement de ne faire entrer en ligne de compte que la valeur du centime communal, sans se préoccuper du nombre des bénéficiaires possibles.

Convaincus de ces inconvénients, le Sénat et la Chambre, tout en acceptant pour base les barèmes de la loi du 15 juillet 1893, connus et appliqués déjà par les Conseils généraux et municipaux, leur faisaient subir différentes modifications et supprimaient les résultats fâcheux

vicinaux à titre de subvention extraordinaire, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 12 mars 1880, a été portée à 93 millions en vertu de l'article 4 de la loi du 2 avril 1883. Depuis, cette dotation a été successivement augmentée de 20 millions par suite de la loi du 30 janvier 1884, de 15 millions en vertu des lois des 21 mars et 17 août 1885. Depuis cette époque, les lois nouvelles des finances prévoient un crédit destiné à permettre au ministère de l'Intérieur de continuer à subventionner normalement ou extraordinairement les travaux de construction des chemins vicinaux compris dans les programmes adoptés annuellement par les Conseils généraux, dans les conditions de la loi du 12 mars 1880 et du décret du 3 juin 1880. La caisse des chemins vicinaux a été supprimée à partir de janvier 1894, en tant qu'établissement distinct, et un compte de liquidation ouvert au Trésor a reçu au débit les avances faites par l'Etat et restant à amortir, et au crédit les sommes inscrites au budget pour les remboursements. (Loi du 26 juillet 1893, article 53.— M. BLOCH, *Dictionnaire d'administration*.)

La subvention du département à la commune va, suivant la valeur de son centime, de 10 à 80 %. Celle de l'Etat au département de 10 à 70 %.

qu'on pouvait craindre de l'application absolue de ces tables adoptées pour l'assistance médicale gratuite.

Poursuivant l'idée qu'il avait eue des insuffisances des deux barèmes de la loi de 1893, M. Strauss proposa la création d'un troisième, le barème C. Par cette table nouvelle, l'Etat contribuait d'une autre façon aux charges de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Outre la subvention directe de l'Etat au département, il s'engageait de nouveau à contribuer à la dépense en donnant à une commune une subvention complémentaire, suivant le nombre de ses indigents à secourir. C'est ainsi qu'en décida le Parlement, désireux de ne pas surcharger les communes au profit de l'Etat ¹.

On obvia donc ainsi à cet inconvénient des barèmes du système de 1893, qui, comme le disait M. Strauss dans son rapport, « péchaient par leurs extrémités ² ».

1. M. Milliès-Lacroix faisait très justement remarquer que, du moment que le principe de l'assistance aux vieillards découlait d'un devoir social, la dépense d'intérêt général doit incomber pour la plus grande partie, à l'Etat.

2. Les barèmes de l'assistance médicale pèchent par leurs extrémités, c'est-à-dire que l'Etat, collectivité la moins chargée, laisse peser un fardeau trop lourd, d'une part, sur les toutes petites communes ; d'autre part, sur certaines villes plus ou

Grâce au barème C, l'Etat intervient doublement, et subventionne la commune en rapport du nombre de ses assistés, si ces derniers dépassent le chiffre de dix indigents pour mille habitants. L'Etat s'est imposé de très lourdes charges, qui peuvent se répartir ainsi : en règle générale, pour une pension de 100 francs, l'Etat verse 58 francs, le département 24 francs, et la commune 18 francs. En certains cas même, pour une commune et un département pauvres, pour la même pension, la contribution de l'Etat peut aller à 85 fr. 50, celle du département à 4 fr. 50, et celle de la commune à 10 francs (Circulaire de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques du 26 juillet 1905.)

La répartition des charges imposées par la loi sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, a donc pour bases trois tableaux : le tableau A, qui détermine la part des dépenses d'assistance prévues par la loi du

moins importantes, dont la population comprend une forte proportion d'indigents, notamment sur les cités industrielles.

C'est ainsi que 20 % de la dépense constitue une participation excessive pour telle commune des Hautes-Pyrénées, où le centime vaut moins de 2 francs et où, par conséquent, le fait d'une ou deux unités à secourir est de nature à rompre définitivement l'équilibre d'un budget qui ne saurait avoir d'élasticité.

14 juillet 1905, à couvrir par les communes seules dans les conditions dictées par le § 4 de l'article 27 ¹.

2° Le tableau B, indiquant les dépenses

1. TABLEAU A

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'Assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les communes dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL		PARTION DE DÉPENSE A COUVRIR	
		Par les communes au moyen de ressources provenant de l'impôt (Art. 27 — 4°)	Par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'Etat, conformément au tableau B.
		%	%
Au-dessous de 0	06.	10	90
De 0 fr. 061 à 0	08.	15	85
— 0 081 — 0	10.	20	80
— 0 101 — 0	12.	25	75
— 0 121 — 0	14.	30	70
— 0 141 — 0	16.	40	60
— 0 161 — 0	18.		50
— 0 181 — 0	20.	60	40
Au-dessus de 0 fr. 20.		70	30

afférentes au département¹; et en troisième lieu, le barème C, qui indique aux communes la part de l'Etat sur laquelle elles peuvent tabler

1 TABLEAU B

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements dans les conditions prévues au 2° de l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL RAPPORTÉ A LA POPULATION (Par 100 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR	
	Par les départements au au moyen de ressources prove- nant des reve- nus ordinaires ou de l'impôt. (Ari. 28 — 2°)	Par l'Etat
De 5 fr. et au-dessous.	0/0 5	0/0 95
— 5 01 à 6 fr.	8	92
— 6 01 — 7	11	89
— 7 01 — 8	14	86
— 8 01 — 9	17	83
— 9 01 — 10	20	80
— 10 01 — 11	25	75
— 11 01 — 12	30	70
— 12 01 — 15	35	65
— 15 01 — 18	40	60
Au-dessus de 18 francs	50	50

lorsqu'elles ont plus de dix assistés par mille habitants.

1

TABEAU C

Barème servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'Etat aux communes dans les conditions prévues au 4^e de l'article 27.

Lorsque, dans une commune, le nombre des assistés dépassera dix par mille habitants, (10‰), l'Etat allouera, pour cette dépense supplémentaire, à cette commune une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au-dessous de dix pour cent (10%) de la dépense totale, soit :

Pour un assisté par mille, au-dessus de 10‰ , 10% de la dépense communale complémentaire ;

Pour deux assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 11% de la dépense communale complémentaire ;

Pour trois assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 12% de la dépense communale complémentaire ;

Pour quatre assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 13% de la dépense communale complémentaire ;

Pour cinq assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 14% de la dépense communale complémentaire ;

Pour six assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 15% de la dépense communale complémentaire ;

Pour sept assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 16% de la dépense communale complémentaire ;

Pour huit assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 17% de la dépense communale complémentaire ;

Pour neuf assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 18% de la dépense communale complémentaire ;

Pour dix assistés par mille, au-dessus de 10‰ , 19% de la dépense communale complémentaire ;

Au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10‰ , 20% de la dépenses communale complémentzère.

CHAPITRE IX

APPLICATION DE LA LOI

Nous allons voir maintenant dans la pratique comment va s'appliquer cette nouvelle législation.

Quelles sont les ressources définitives des communes pour assurer l'application de la loi du 14 juillet 1905 ? Ce sont d'abord les ressources spéciales provenant :

1^o Des libéralités ou fondations faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ¹ ;

 1. En cas de contestation, l'interprétation des actes de fondation ressort de l'autorité judiciaire. Il n'en serait pas de même des difficultés qui pourraient naître, entre les commissions administratives des hospices et les conseils municipaux, au sujet des ressources des établissements hospitaliers attribuables à l'assistance aux vieillards, qui, elles, seront tranchées par le Conseil de préfecture, sauf appel devant le Conseil d'Etat. (Article 36.)

2^o De la participation éventuelle du bureau de bienfaisance ¹ et de l'hospice (lois des 7 avril 1851 et 21 mai 1873 ;

3^o Des recettes ordinaires, déduction faite des dépenses obligatoires et des subventions départementales et de l'Etat, conformément aux tableaux A, B, C.

Il ne faudrait pas cependant interpréter le paragraphe de l'article 27, qui a trait aux recettes ordinaires, dans un sens trop absolu. L'administration communale, serait impossible, si toutes les ressources, en déduisant les seules dépenses obligatoires, devaient être versées pour l'assistance aux vieillards.

Comme pour l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, il ne faut entendre par ressources disponibles que celles restant après avoir fait face aux besoins divers de la commune ².

1. La Chambre des députés avait décidé que les bureaux de bienfaisance verseraient obligatoirement le quart au moins de leurs ressources non grevées d'affectations spéciales, pour participer aux dépenses de la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Le Sénat n'a pas admis cette solution. La quote-part incombant au bureau de bienfaisance est donc fixée chaque année par son budget.

2. Il semble bien que la pensée du législateur a été d'assimiler le service d'assistance obligatoire des vieillards, des

Il en est de même pour les départements, qui ont pour ressources :

- 1° Les dons et legs ;
- 2° Les revenus ordinaires disponibles ;
- 3° La possibilité d'imposer des centimes additionnels ;
- 4° Les subventions de l'Etat.

De leur côté, les établissements hospitaliers, sont tenus de recevoir à titre gratuit des vieillards, infirmes et incurables ayant le domicile de secours dans la commune où ils sont situés. (Article 31.) Ils apportent ainsi obligatoirement leur concours aux communes avec leurs ressources propres.

Les ressources nettement déterminées et les bases de répartition connues, il nous reste à examiner le mécanisme de la loi nouvelle pour l'établissement du contingent communal.

infirmes et incurables privés de ressources au service de l'assistance médicale gratuite. Cette assimilation existe, non seulement dans les lignes générales des services, mais plus spécialement en ce qui a trait à leur organisation financière. Or la circulaire du 27 juillet 1895 a défini ce qu'il faut entendre par recettes ordinaires, au sens de l'article 17 de la loi du 15 juillet 1893. Les recettes ordinaires doivent, pour l'application de cette dernière loi, être constituées par les recettes ordinaires libres, après prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives) et des dépenses extraordinaires obligatoires garanties par un prélèvement sur ses recettes. (Circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur.)

Du montant total de la dépense, on déduit l'ensemble des ressources ci-dessus désignées. (Contribution obligatoire et éventuelle des bureaux de bienfaisance et les ressources communales spéciales, dons, legs, etc., en faveur des vieillards.)

Ainsi, une commune de 500 habitants ayant un centime d'une valeur de 80 francs participera à la dépense pour 40 %. Pour trouver cette proportion, il suffit de diviser le montant du centime par le nombre d'habitants (population municipale), soit $80 : 500 = 0,16$ par tête d'habitant, et de se reporter au barême A.

Ladite commune aura donc à verser dans la caisse départementale le montant des contributions des institutions de bienfaisance qu'elle aura encaissées, le montant de ses ressources spéciales et celui de ses ressources ordinaires disponibles indiquées ci-dessus, puis enfin, 40 % sur le surplus de la dépense.

Toutefois, nous avons vu que, pour l'aider à payer ces 40 %, la commune reçoit de l'Etat, si le nombre de ses assistés dépasse le chiffre de 10 pour mille habitants, une subvention directe calculée d'après les bases du barême C.

Nous pouvons remarquer que le rôle attribué aux assemblées municipales est considérable.

Non seulement les conseils municipaux arrêtent la liste de ceux qui devront recevoir l'assistance, mais ce sont eux aussi qui déterminent le taux de l'allocation mensuelle que toucheront les assistés.

Ce sont eux qui peuvent bien certainement arrêter cette fixation avec le plus d'exactitude. Connaissant le prix moyen de la vie dans leur commune, ils sont à même d'évaluer mieux que personne l'allocation nécessaire.

L'enquête ordonnée à ce sujet montre, d'ailleurs, que les avis exprimés par les assemblées municipales étaient très justes et très raisonnables.

Toutefois, le conseil municipal, en déterminant le taux de l'allocation mensuelle aux assistés, n'est pas absolument libre dans sa fixation.

Le taux de cette allocation est arrêté, dit l'article 20, dans chaque commune par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur.

Il ne peut être inférieur à 5 francs ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 fr. S'il est supérieur à 20 francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur, qui statue après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Dans le cas où il excéderait 30 francs, l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'Etat, prévue au titre IV.

Les deux limites de 5 et de 20 francs sont rationnelles. Si la première peut paraître insuffisante, il convient de se rappeler que, bien avant la loi du 14 juillet 1905, quelques petites communes rurales avaient institué des rentes de 60 francs. Si la loi du 29 mars 1897 avait relevé ce taux à 90 francs, l'expérience a prouvé qu'il était trop lourd, et la loi du 30 mars 1902 l'avait abaissé à 50 francs. Ce taux a donc été ramené à 60 francs par la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

D'autre part, le chiffre de 20 francs ne peut restreindre l'essor de la prévoyance et de la mutualité ¹. On ne peut s'étonner de voir le taux de l'allocation soumis à l'approbation du Conseil général. Il est en effet intéressé, puisqu'il contribue aux dépenses, et que le taux fixé par les communes sera appliqué aux vieillards qui, habitant la commune, n'y ont pas leur domicile.

1. En général, les conseils municipaux ont accepté une moyenne de 15 francs par mois. (Calvados : neuf dixièmes des communes.)

de secours et sont assistés par le département.

L'Etat ayant une grosse part des charges imposées par la loi nouvelle, les deux Chambres se sont également mises d'accord pour faire soumettre toutes les décisions des assemblées municipales à ce sujet à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Si le rôle des conseils municipaux est important, nous avons vu précédemment que tout ce qui concernait la comptabilité du service de la loi du 14 juillet 1905 était centralisé au chef-lieu de département. S'il l'a nettement posé, le législateur n'a pourtant point réglé les détails d'application de ce principe. C'est un décret portant règlement d'administration publique en date du 14 avril 1906, promulgué au *Journal officiel* du 11 mai 1906, qui a fixé les conditions d'application du service de la loi d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

La comptabilité est départementale : son article 1^{er} ne laisse à cet égard aucun doute :

« Les recettes et les dépenses du service de l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources sont centralisées au budget départemental, et soumises aux règles générales de la comptabilité centrale. »

En dehors donc du vote de l'allocation, qui

appartient à la commune, toute la comptabilité ressort d'un service départemental. La commune, une fois le taux de l'allocation déterminé et la désignation des bénéficiaires faite, n'intervient plus dans l'application de la loi ¹.

Elle ne paie directement aucune dépense. En effet, les pensions mensuelles sont mandatées par le Préfet du département, au nom du receveur de bienfaisance ou d'assistance de la commune. (Article 6.)

L'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, l'ordonnateur du bureau d'assistance — après avoir

1. La centralisation au budget municipal des diverses ressources destinées à aider la commune pour le paiement de son contingent total dans les dépenses du nouveau service, rend indispensable les diverses mesures d'ordre budgétaire qu'il convient de prendre lors de l'élaboration du budget communal supplémentaire (chapitres additionnels) et du budget supplémentaire du bureau de bienfaisance du même exercice dans les communes où cette institution existe.

Ces mesures consistent :

1° A ouvrir au « budget additionnel du bureau de bienfaisance » un crédit en dépense sous la rubrique : « Versement dans la caisse municipale des contributions des bureaux de bienfaisance dans la dépense résultant de l'application de la loi du 14 juillet 1905. »

2° A faire état, en recettes et en dépenses, au budget communal supplémentaire, de ces contributions et des autres ressources affectées au nouveau service.

reçu l'expédition que doit, chaque mois, lui faire parvenir l'administration préfectorale, des états des allocations dressés par catégorie d'assistés d'après leur domicile de secours — doit remettre à chacun des assistés compris sur ces états un bon visé par lui, et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable, après signature pour acquit par la partie prenante, ou signature des témoins si l'assisté ne sait ou ne peut signer.

Telle est la pratique de cette législation.

CONCLUSION

Nous sommes trop près de la mise en application de la loi du 14 juillet 1905 pour pouvoir porter sur cette nouvelle organisation de l'assistance un jugement éclairé et définitif. Une législation comme celle-ci ne porte réellement des fruits qu'après un certain temps. Mais nous pouvons dès maintenant apprécier sa portée sociale, qui est considérable. La loi d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'a pu, certes, prévoir toutes les difficultés, et des lacunes amèneront des modifications dont l'expérience montrera l'utilité.

L'article 1^{er} de la loi de 1905 n'a peut-être pas suffisamment déterminé et précisé les conditions à remplir pour bénéficier de ses dispositions : si nous supposons un vieillard indigent, atteint d'anémie cérébrale, de monomanie ayant des rapports avec l'aliénation mentale, devra-t-il être admis dans un hospice ou dans un asile d'aliénés ?

Il pourra, à notre avis, être traité comme fou ou comme incurable, au gré de la commune, selon que celle-ci aura plus d'avantages à le soigner d'une façon ou d'une autre. Sans doute, le médecin est là pour constater le cas et la nécessité d'admettre le vieillard à l'hospice ou dans un asile d'aliénés; mais des abus sont néanmoins à craindre pour l'admission des aliénés ou monomanes dangereux.

D'autre part, l'évaluation des ressources de l'assisté ne donne pas toutes garanties à ce dernier, et, en l'absence de règles stables, d'une jurisprudence établie, des indigents n'obtiendront peut-être pas tout ce que la loi a voulu leur donner.

Il faut remarquer de même que le mode de nomination des délégués des bureaux d'assistance pour chaque canton est défectueux. La loi de 1905 n'a pas prévu d'incompatibilités. Il en résulte quelquefois une situation tout à fait illogique : un maire, soit délégué du bureau de bienfaisance, soit délégué des sociétés de secours mutuels ou du Préfet à la commission cantonale, peut avoir à rendre un jugement sur une décision qu'il aura prise lui-même comme président de l'assemblée municipale ¹.

1. Ce cas s'est d'ailleurs présenté déjà à Dozulé (Calvados).

De même, certains articles de la loi du 14 juillet 1905 ont permis des interprétations différentes.

D'après les commentaires de l'article 11, les commissions statuant sur les réclamations prévues à l'article 9 n'ont pas qualité pour fixer la quotité des allocations mensuelles. Leur rôle se borne, sur ces réclamations, à prononcer l'admission à l'assistance et à renvoyer au conseil municipal le soin de fixer ces allocations.

Cependant, la fin de ce même article stipule qu'en cas de recours devant la commission centrale, l'assisté inscrit recevra l'allocation *d'après le chiffre fixé par la Commission centrale*.

Il résulte de ces différentes interprétations que certaines commissions cantonales prononcent l'inscription des réclamants sur la liste d'assistance et fixent en même temps le montant de l'allocation à mandater à chacun d'eux.

D'autres, au contraire, infirment les décisions des conseils municipaux, renvoyant à ces assemblées le soin de fixer le quantum des allocations.

La jurisprudence adoptée par les premières permet de secourir les assistés inscrits par elles, dans la mesure indiquée par leur décision.

Par contre, la jurisprudence suivie par les secondes suscite des difficultés.

Les conseils municipaux dont les décisions sont annulées sont, en effet, invités à fixer le taux des allocations à mandater aux nouveaux inscrits. Mais la plupart d'entre eux refusent de revenir sur leur décision ; d'autres négligent de statuer ; d'autres enfin n'acceptent pas la décision de la commission cantonale.

Nous pensons que les décisions ne fixant aucun chiffre ne permettent pas de mandater l'allocation totale d'après le taux général fixé dans la commune du domicile de secours. Les personnes faisant l'objet de ces décisions ne sont pas, pour la plupart, absolument dénuées de ressources ; elles ne peuvent donc recevoir, à notre avis, même momentanément, une allocation supérieure à celle accordée par le conseil municipal à des vieillards dont l'indigence est plus complète. Il est à souhaiter qu'une jurisprudence ferme soit établie le plus tôt possible sur ces diverses interprétations des commissions cantonales. Le ministère de l'Intérieur a d'ailleurs, au mois d'août dernier, donné des instructions pour que, dorénavant, les commissions cantonales *fixent elles-mêmes* la quotité des allocations à accorder aux réclamants dont elles décident l'adjonction sur la liste.

De son côté, précisant quelques points de la

loi du 14 juillet 1905, le directeur de l'assistance publique a adressé, en septembre dernier, à tous les maires des arrondissements de Paris des instructions destinées à résoudre, suivant l'interprétation que lui donne le Préfet de la Seine, certaines difficultés suscitées par cette loi pour sa mise en application à Paris.

C'est ainsi que les admissions au bénéfice du secours ne seront plus notifiées *mensuellement* aux intéressés. Celles-ci ne porteront d'effet qu'à partir du premier mois de chaque trimestre. Pour remédier à l'attente à laquelle vont ainsi se trouver exposés les postulants, les bureaux de bienfaisance s'efforceront de l'atténuer en allouant des secours prélevés sur les fonds affectés aux nécessiteux.

En ce qui concerne la fixation du taux de la pension mensuelle, c'est la commune du domicile de secours, et non celle de la résidence, qui doit servir de base. Dorénavant, c'est donc le taux théorique de 30 francs, adopté pour Paris, qui devra être appliqué aux assistés qui, résidant en banlieue ou en province, ont été reconnus avoir leur domicile de secours à Paris. Enfin, en ce qui concerne l'interprétation du mot indigent cette circulaire précitée de M. Mesureur indique que « ne peut être considéré » comme privé de

ressources » celui qui est muni d'une « créance alimentaire recouvrable ». Par suite, s'il est établi que le postulant a des parents tenus envers lui de la dette alimentaire, on ne doit l'admettre à l'assistance qu'après s'être assuré que ses parents ne peuvent ou, le pouvant, ne veulent pas s'acquitter de leur obligation, sauf, dans la dernière hypothèse, le recours de l'assistance publique.

Il est enfin une question très délicate qui demande un développement plus étendu, c'est celle du domicile de secours. « A partir de 65 ans, dit l'article 13 de la loi de 1905, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours, ni perdre celui qu'il possède. » Prise dans un sens général, cette expression impliquerait qu'avant 65 ans, un vieillard peut acquérir un domicile de secours, et ce principe n'a évidemment pas été accepté par le Parlement. Cela ressort indiscutablement de l'acceptation par la Chambre des députés d'un amendement de M. Andrieu, qui, au texte primitif de la Commission : « à partir de 65 ans, on ne peut commencer à acquérir un nouveau domicile de secours ¹. » Le terme « acquérir » peut être mal interprété. Le domicile

1. Séance du 30 mai 1903.

de secours étant acquis par une résidence de cinq ans, le législateur eût pu s'exprimer plus clairement en adoptant l'article 3, le texte suivant : « Nul ne peut, à partir de 60 ans, commencer à acquérir un nouveau domicile de secours. » Le tribunal administratif, qui a eu déjà cette question à trancher, a d'ailleurs admis la thèse que nous soutenons ici ¹.

Pour donner plus de clarté à ces explications, nous pouvons prévoir et considérer plusieurs cas :

1° Un vieillards de 75 ans a habité la commune A de 56 à 61 ans. Il réside depuis cinq ans dans la commune B. Quelle que soit la durée de

1. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi, nul, à partir de 65 ans, ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède ;

Considérant que cet article, conçu en termes généraux, ne comporte aucune restriction ni exception, et doit, dès lors, s'appliquer au présent comme à l'avenir ;

Considérant que les exceptions sont de droit étroit ; qu'il n'est pas permis de les étendre par voie d'interprétation et de modifier ainsi l'œuvre du législateur ;

Par ces motifs, après en avoir délibéré conformément à la loi,

Arrête :

ARTICLE ÚNIQUE

Le domicile des vieillards, etc., est fixé dans les communes de... où ces assistés avaient *cinq ans de résidence à l'âge de 65 ans*.

(Arrêté du Conseil de Préfecture du Calvados du 30 mai 1907.)

sa résidence dans cette dernière, son domicile de secours est indiscutablement en A.

2° Un vieillard a toujours vécu en la commune A ; il la quitte à 58 ans pour habiter la commune voisine pendant quatre ans, c'est-à-dire jusqu'à 62 ans. Changeant encore de résidence, il s'installe en la commune C pendant deux ans. A 64 ans, enfin, il part résider en la commune D, où il reste donc déjà depuis onze ans. Nous disons que son domicile de secours sera en A, car il n'a pas ou dans l'une dans l'autre de ces circonscriptions, résidé un laps de temps de cinq ans commencé avant l'âge de 60 ans, et, à partir de 65 ans, la durée de son absence ou de sa présence dans une commune est devenue sans influence sur la perte ou l'acquisition (5 ans) du domicile de secours.

Ces conclusions d'ordre général seraient indiscutables, si une circulaire du 27 avril 1907 de M. Sarraut, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur ¹, n'était venue apporter des

1. Circulaire de M. Sarraut, Sous-Secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur.

Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques.— Assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. — Application de la loi du 14 juillet 1905.

« 27 avril 1907.

« ... C. — Les personnes qui avaient plus de 65 ans au
« 1^{er} janvier 1907, date de l'application de la loi, conservent

modifications d'une très grosse importance et infirmer les jugements déjà pris par certains conseils de préfecture sur cette question principale du domicile de secours ¹.

D'après cette circulaire, la loi de 1905 n'aurait pas d'effet rétroactif. Tandis que celle précitée du 16 avril 1906 disait nettement que :
« à partir de 65 ans, la durée de l'absence ou
« de la présence de l'indigent dans une commune
« n'avait aucune influence sur la perte ou l'ac-
« quisition du domicile de secours. » Les nouvelles instructions mettent les frais d'assistance à la charge de la commune où réside depuis plus de cinq ans le bénéficiaire éventuel, alors

« définitivement, après cette date, le domicile de secours que
« leur conférait à cette époque la première partie de l'article 3
« J'adopte les conclusions de ces avis conformes aux solutions
« d'espèce que j'avais été appelé à indiquer à plusieurs pré-
« fectures. Je vous prie donc de bien vouloir vous en inspi-
« rer et les porter à la connaissance de vos administrés, étant
« d'ailleurs bien entendu que les difficultés relatives au domi-
« cile de secours ressortissent à la compétence des conseils de
« préfecture et du Conseil d'Etat. (Articles 34 et 36 de la loi de
« 1905.) »

Pour le Président du Conseil,

Ministre de l'Intérieur :

Le Sous-Secrétaire d'Etat,

Signé : SARRAUT.

1. Voir note page 141.

même que son domicile de secours aurait commencé l'âge de 65 ans passés ¹.

1. Circulaire adressée par le Préfet du Calvados aux maires du département.

1^{er} juillet 1907.

La détermination du domicile de secours des vieillards réclamant le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905, a donné naissance à certaines difficultés, principalement en ce qui concerne la disposition de l'article 3 ainsi conçue : « A partir de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède. »

Un certain nombre de municipalités, invoquant cette disposition et les commentaires auxquels elle donnait lieu dans la circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur du 16 avril 1906, n'ont pas cru devoir accorder au compte de leur commune l'assistance à ceux de leurs vieillards qui, bien que résidant dans la localité depuis plus de cinq ans, n'y avaient pas travaillé et demeuré pendant le temps nécessaire à l'acquisition d'un domicile de secours entre l'âge de 55 et l'âge de 65 ans.

Par contre, d'autres municipalités, se basant sur le principe de la non-rétroactivité des lois, ont refusé de comprendre sur leurs listes les personnes dont, au 1^{er} janvier 1907, le départ de leur commune remontait à cinq ans au moins.

Il résulte malheureusement de ces différentes interprétations que nombre de vieillards indigents, parmi les plus âgés, n'ont pu encore obtenir l'assistance à laquelle ils ont droit.

Pour mettre fin à cet état de choses regrettable, les conseils de préfecture, dans plusieurs départements, ont été saisis de la question ; mais les décisions qu'ils ont rendues sont contradictoires d'un département à l'autre.

En conséquence, M. le Ministre de l'Intérieur, mis au courant de la situation, a exprimé l'opinion suivante :

« Mon administration admet que, l'article 3 n'ayant pas d'effet rétroactif, le domicile de secours des vieillards et

Il en résulte, que si l'article 3 de la loi de 1905 dit qu' « à partir de 65 ans, on n'acquiert pas de domicile de secours, » la circulaire du 27 avril

« infirmes doit être fixé au lieu où les intéressés ont résidé cinq ans avant le 1^{er} janvier 1907, même s'ils ont dépassé 65 ans.

« C'est, en effet, l'opinion qui m'a paru la plus probable après avoir pris l'avis de la Commission centrale. Si l'on se réfère au rapport de la Chambre des députés, il semble que la disposition dont il s'agit vise, non le passé, mais l'avenir, puisqu'il y est dit que la règle posée pour la consolidation du domicile de secours à 65 ans a pour objet d'éviter que les indigents ne déplacent, à leur gré et suivant leurs convenances, la dette d'assistance. Or le calcul qu'on a entendu déjouer ne pouvait se produire avant la mise en vigueur du nouveau service. »

Cette opinion a été confirmée par la circulaire de M. le Ministre du 27 avril 1907, d'où j'extrais le passage suivant, que je n'avais pas cru devoir porter plus tôt à votre connaissance, en raison des décisions rendues par le Conseil de préfecture.

« Consolidation du domicile de secours à 65 ans, pas d'effet rétroactif. »

« Les personnes qui avaient plus de 65 ans au 1^{er} janvier 1907, date de l'application de la loi, conservent définitivement, après cette date, le domicile de secours que leur conférait à cette époque la première partie de l'article 3. »

Enfin, par une dépêche du 22 juin courant, M. le Ministre me fait connaître que le Conseil d'Etat est saisi d'un pourvoi concernant cette même question, et que, tant que la haute Assemblée ne se sera pas prononcée, il y a lieu de suivre la jurisprudence de son administration.

Je ne puis que vous prier de vous conformer à cette jurisprudence, dont l'application est certainement plus simple, et, étant donné le caractère de réciprocité, ne modifiera pas sensiblement, au surplus, les charges financières des collectivités du domicile de secours. Vous voudrez bien, en conséquence, en me faisant

1907 vient, de son côté, décider que les indigents âgés de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 1907 sont cependant à la charge des communes où ils résident depuis plus de cinq ans.

Cette interprétation de la loi peut être discutée. En effet, dans la même circulaire du 27 avril 1907, § II, au sujet des demandes d'admission des impétrants au domicile de secours, M. le Ministre de l'Intérieur demande aux préfets « d'indiquer après enquête les différentes « résidences qu'aura eues le postulant pendant « *les cinq dernières années qui ont précédé la demande* ou la date à laquelle l'intéressé a « *atteint l'âge de 65 ans* ».

Il est à craindre que des observations ne soient présentées sur cette jurisprudence par les municipalités qui, désormais, vont assister des vieillards

connaître les noms des assistés qui auraient été compris à tort dans la première partie de votre liste communale, me retourner les dossiers des demandes en instance qui ont pu vous être adressées, en application de la règle suivie jusqu'à ce jour dans le département, comme concernant des vieillards n'habitant plus votre commune depuis cinq ans, mais qui paraissent néanmoins y avoir leur domicile de secours.

De mon côté, je prendrai les mesures nécessaires pour que les vieillards assistés jusqu'à ce jour par des communes dans lesquelles ils n'ont pas ce domicile, d'après la jurisprudence du ministère de l'Intérieur, soient portés au compte de la collectivité à laquelle doit incomber la charge de leur assistance.

lards résidant depuis plus de cinq ans dans leur commune, mais qui n'ont commencé l'acquisition de leur domicile de secours qu'à 60 ans accomplis, et, *a fortiori*, qu'à l'âge de 65 ans passés ¹.

DÉPARTEMENT DE L'EURE

MAIRIE DE GAILLON

Arrondissement de Louviers

Radiation du sieur X...

*Extrait du registre des délibérations
du Conseil municipal*

SÉANCE DU 13 MAI 1907

Radiation du sieur X...

Le maire expose au conseil que, dans sa séance du 25 février dernier, l'inscription du nommé X..., sur la liste d'assistance aux vieillards fut décidée sur la demande de M. le Maire de Pont-l'Evêque, sous le prétexte que le sieur X..., quoique résidant dans cette dernière ville depuis 1899, avait son domicile de secours à Gaillon, où il résidait lorsqu'il était âgé de 65 ans.

Or, aujourd'hui, il résulte d'une circulaire de M. le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, en date du 27 avril dernier, qu'il estime qu'après avis de la Commission centrale, que la disposition de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1905, spéciale aux vieillards, ne pouvait avoir d'effet rétroactif, et que le domicile de secours des personnes qui avaient dépassé l'âge de 65 ans à la date du 1^{er} janvier dernier devait être fixé conformément aux dispositions de la première partie de l'article 3 de la loi précitée.

En conséquence de cette circulaire, le sieur X devrait être secouru par la ville de Pont-l'Evêque, qu'il habite depuis huit

Cette thèse semble impliquer que la loi n'aura son plein effet qu'en 1912, et qu'à cette époque, pour deux vieillards habitant la même commune depuis huit années, par exemple, et ayant atteint l'âge de 65 ans, le premier le 31 décembre 1906, le second le 2 janvier 1907, il faudra suivre deux règles absolument différentes pour la détermination du domicile de secours. Le premier aura en effet acquis dans cette localité le droit à l'assistance, tandis que le second aura son domicile de secours là où il aura résidé pendant cinq années, entre l'âge de 55 ans et de 65 ans.

Le Conseil d'Etat, qui était appelé à donner une décision avec une interprétation uniforme et une doctrine juridique immuable, a consacré

ans, et le conseil, après en avoir délibéré, décide que ce vieillard sera rayé de la liste d'assistance de la commune de Gaillon. Comptant sur la bienveillance de l'autorité préfectorale pour faire restituer à cette commune les sommes indûment payées par elle à la ville de Pont-l'Evêque.

Le registre dûment signé.

Pour extrait certifié conforme :

Gaillon, le 22 mai 1907.

Le Maire,

Signé : MONNIER.

Délibération approuvée par M. le Préfet de l'Eure et M. le Préfet du Calvados.

néanmoins l'interprétation adoptée par l'administration centrale par un arrêté en date du 3 août 1907¹.

C'est au cas où il est impossible de retrouver un domicile communal² que le département ou l'Etat, si on ne peut de même déterminer un domicile départemental, ont à leur charge les frais de l'assistance.

Mais ces difficultés ne sont en réalité que des détails d'application. Des modifications viendront, à mesure que des petites imperfections nous seront signalées par l'expérience, parfaire cette œuvre admirable d'assistance et de solidarité sociales qui, dominant toutes les autres, s'est imposée à l'examen et à l'activité de tous les hommes de cœur.

D'autres problèmes restent encore à résoudre. Les inscrits maritimes demandent l'augmentation du taux de leurs pensions, et leur cause paraît juste.

D'autre part, le projet de loi sur les retraites ouvrières, voté à la fin de la dernière législature par la Chambre des députés, est toujours soumis à l'examen du Sénat. Son texte sera sans doute, sur certains points, profondément modifié. Il

1 Voir annexe IV. (Arrêté du Conseil d'Etat.)

2. Ce domicile est ordinairement recherché à dix ou douze ans en arrière du maximum.

est donc impossible de bien apprécier d'ores et déjà, quelles pourront être, pour la loi d'assistance du 14 juillet 1905, les conséquences de cette nouvelle loi d'assurance sociale.

Mais, quel que soit le système définitivement admis, que l'assurance contre la vieillesse ou l'invalidité n'ait qu'un caractère facultatif, comme en Belgique, ou, qu'allant plus loin dans la voie de la solidarité, le Sénat se rallie à la manière de voir de la Chambre et lui donne, comme en Allemagne, un caractère obligatoire il semble que la sphère d'action bienfaisante de la loi de 1905 n'en doive pas moins rester très étendue.

Si large qu'elle soit, l'assurance ne pourra remplacer complètement l'assistance, le législateur devant forcément exiger, pour l'octroi des pensions, certaines conditions qui ne seront pas toujours remplies.

Nous pensons que les deux lois d'assurance et d'assistance se compléteront utilement, l'une favorisant les travailleurs et les gens prévoyants, tandis que l'autre restera un moyen généreux de ne pas punir l'insouciance et la paresse, et d'absoudre des vieillards qui n'auront pas eu la possibilité ou le courage d'accomplir l'effort de prévoyance qui leur était demandé.

DOCUMENTS ANNEXES

LOI DU 14 JUILLET 1905

**Relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux
infirmes et aux incurables privés de ressources**

Promulgation au Journal Officiel des 15 et 16 juillet 1905

TITRE I^{er}

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

ARTICLE PREMIER. — Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

ARTICLE 2. — L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat.

La commune et le département reçoivent, pour le paiement des dépenses mises à leur charge par la présente loi, les subventions prévues au titre IV.

ARTICLE 3. — Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893. Toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service du quel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

ARTICLE 4. — La commune, le département ou l'Etat qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances jusqu'à concurrence d'une année de secours.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance, si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

ARTICLE 5. — La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'intéressé, désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil, dans les termes de l'article 208 du même Code.

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

ARTICLE 6. — Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le Conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le Conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

ARTICLE 7. — Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1^{er} et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose, en même temps, le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune ; la seconde

ceux qui ont leur domicile de secours départemental ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au conseil municipal ; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à la revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du conseil municipal, et, en cas de besoin, dans le cours de l'année.

A défaut par le bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le conseil municipal.

ARTICLE 8. — Le conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune, et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées, soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

ARTICLE 9. — La liste ainsi arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le conseil municipal, peut présenter sa réclamation à la mairie. Dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

ARTICLE 10. — Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

ARTICLE 11. — Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne déléguée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés, et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au Ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

ARTICLE 12. — Dans le cas où le conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué dans le délai de deux mois par la Commission centrale.

ARTICLE 13. — Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où des postulants ont leur domicile de secours à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.

Il invite la Commission départementale à statuer, conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet enfin son avis, avec les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au Ministre de l'Intérieur les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

ARTICLE 14. — La Commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental ; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le Conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la Commission départementale, soit par le Conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

ARTICLE 15. — Sont également susceptibles de recours les décisions de la Commission départementale et du Conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle.

ARTICLE 16. — L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de

secours, est prononcée par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis de la Commission instituée par l'article suivant.

ARTICLE 17. — Une Commission centrale, composée de quinze membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique, élus par leurs collègues, et de deux membres du Conseil supérieur la mutualité, élus par leurs collègues, statue définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11 , 14 et 15 , et donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'Etat.

ARTICLE 18. — L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant les cas , par le conseil municipal, la Commission départementale ou le Ministre de l'Intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

ARTICLE 19. — Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers, ou enfin dans les établissements publics ou privés, où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel

Le Code d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

ARTICLE 20. — L'assistance à domicile consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur.

Il ne peut être inférieur à cinq francs (5 francs), ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 francs. S'il est supérieur à 20 francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur, qui statue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait 30 francs, l'excédent n'entre en compte, ni pour le calcul de remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'Etat, prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte, si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 francs à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de 480 fr.

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent seuls en décompte jusqu'à con-

currence de moitié, avec la même limite maximum de 480 francs.

ARTICLE 21. — La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.

Le bureau de bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions ; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit, au cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance.

Le règlement d'administration publique prévu à l'article 41 déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service.

ARTICLE 22. — Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le conseil municipal, sur la liste dressée par le Conseil général, conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

ARTICLE 23. — Le Conseil général désigne les hospices ou les hôpitaux hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé chaque année par le Préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de la journée est réglé par le préfet sur la proposition des commissions administratives et après avis du Conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est révisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de journée est dû par la commune, le département ou l'Etat, qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

ARTICLE 24. — Le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le Conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

ARTICLE 25. — Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le Ministre de l'Intérieur, à moins que le préfet ou la Commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile ; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20.

ARTICLE 26. — Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables, et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'Etat, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental, ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais sauf remboursement de par la commune ou le département, à qui incombe l'assistance, ou par l'Etat.

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

ARTICLE 27. — Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge présente loi.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions des dites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'Etat, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte, pour le calcul des subventions, que de la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant de l'impôt, d'imposition, de taxes, dont la perception est autorisée par les lois.

ARTICLE 28. — Sont obligatoires pour les départements dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1^o Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26 ;

2^o Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent ;

3^o Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1^o D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ;

2^o D'une subvention de l'Etat, calculée conformément au tableau B, ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt.

ARTICLE 29. — Indépendamment des subventions à allouer en vertu des articles précédents, l'Etat est chargé :

1^o Des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours ;

2^o Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

ARTICLE 30. — Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu.

ARTICLE 31. — Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement, et qui ont été désignés pour l'hospitalisation, conformément à l'article 19.

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes où est situé l'établissement au profit desquelles ces établissements ont été fondés.

ARTICLE 32. — L'Etat contribue, par des subventions aux dépenses de construction ou d'approbation d'hospices nécessités par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter, conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le Ministre de l'Intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

ARTICLE 33. — Pour les trois années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme

que le Ministre de l'Intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes, en exécution de la présente loi.

TITRE V

COMPÉTENCE

ARTICLE 34. — Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirmes ou l'incurable a sa résidence.

ARTICLE 35. — En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices et les conseils municipaux, sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

ARTICLE 36. — Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.]

TITRE VI

[DISPOSITIONS] DIVERSES

ARTICLE 37. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi

à la ville de Paris, en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.

ARTICLE 38. — Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

ARTICLE 39. — Tout inculpé aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite, et être ultérieurement renvoyé selon, les cas, des fins de cette poursuite.

Toutefois, les dispositions de cet article ne sont pas applicables en cas de récidive.

ARTICLE 40. — Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

ARTICLE 41. — La présente loi sera applicable à partir du 1^{er} janvier 1907.

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

DÉCRET DU 14 AVRIL 1906

Portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ¹.

Promulgué au Journal officiel du 11 mai 1906

Le Président de la République française,
Sur le rapport des Ministres de l'Intérieur et des Finances,
Vu la loi du 14 juillet 1905, et notamment les articles 41,
dernier paragraphe, ainsi conçus :

1. Ce décret a été, par une commission instituée auprès du ministère de l'Intérieur par arrêté du 6 novembre 1905, et ainsi composée : M. Chantereau, conseiller, maître à la Cour des comptes, président ; M. Michel Tardit, maître des requêtes au Conseil d'Etat (section des Finances), rapporteur ; M. Tirman, maîtres des requêtes au Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) ; M. Emile Ogier, inspecteur général des services administratifs du Ministère de l'Intérieur, chargé du contrôle des dépenses engagées ; M. Gallut, inspecteur des finances ; M. Blanchon, chef du bureau de la perception des contributions directes au ministère des Finances ; M. Tardieu, chef du 2^e bureau de la direction de l'administration départementale et communale au

« ARTICLE 41. — ... Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution. »

« ARTICLE 21. — ... Le règlement d'administration publique prévu à l'article 41 déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service. »

Le Conseil d'Etat entendu,

Décrète :

ARTICLE 1^{er}. — Les recettes et les dépenses de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources sont centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale.

ARTICLE 2. — Le budget départemental comprend, en recettes :

1^o La quote-part des communes, y compris la subvention directe de l'Etat, déterminée par le tableau C, annexé à la loi, et les sommes versées par les établissements de bienfaisance, au cas prévu par l'article 30 de la loi du 14 juillet 1905 ;

2^o Les subventions de l'Etat au département et les sommes dues par l'Etat pour les assistés n'ayant aucun domicile de secours ;

Ministère de l'Intérieur ; M. Henri Morgand, chef du 3^e bureau de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au Ministère de l'Intérieur ; M. Baubigny, auditeur à la Cour des comptes, secrétaire.

Le Conseil d'Etat l'a délibéré, dans ses séances des 5 et 10 avril 1906, sur le rapport présenté par M. Michel Tardit, maître des requêtes, au nom des sections réunies de l'Intérieur et des Finances.

3° Le produit des remboursements effectués en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905 ;

4° Le produit des dons et legs et autres recettes éventuelles.

ARTICLE 3. — Le budget départemental comprend, en dépenses :

1° Les allocations mensuelles ;

2° Les frais d'hospitalisation, soit dans des hospices publics, soit dans des établissements privés ;

3° Les frais d'entretien chez des particuliers ;

4° Les frais d'entretien dans des établissements publics ou privés où le logis seulement est assuré au bénéficiaire ;

5° Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux ;

6° Les frais de transport des assistés ;

7° Les frais d'administration du service dans le département.

Les dépenses sont acquittées au moyen des recettes prévues à l'article 2 ci-dessus et du contingent départemental, notamment des subventions aux communes.

ARTICLE 4. — La quote-part à verser par chaque commune, en vertu du § 1^{er} de l'article 2 ci-dessus, est provisoirement fixée au chiffre constaté dans le dernier compte réglé.

Le versement en est effectué par quart, à l'expiration de chaque trimestre.

Elle est réglée définitivement lors de la clôture des comptes de l'exercice.

ARTICLE 5. — Des états annexés au budget départemental font ressortir, en recettes et en dépenses, les opérations du

service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

ARTICLE 6. — Les allocations mensuelles sont mandatées par le préfet, au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou à défaut du bureau de bienfaisance, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés.

Le mandat est accompagné d'un état arrêté par le préfet, indiquant la somme revenant à chacun des assistés.

ARTICLE 7. — Chaque mois, il est remis à l'assisté par l'ordonnateur du bureau de bienfaisance ou, à défaut de bureau de bienfaisance, par l'ordonnateur du bureau d'assistance, un bon visé par lui et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable, après signature pour acquit par la partie prenante.

Si l'allocation mensuelle doit être payée par fractions, il est délivré autant de bons qu'il doit être effectué de paiements.

ARTICLE 8. — Si l'assisté n'habite pas dans la commune où réside le comptable chargé du paiement, il peut faire parvenir directement à ce dernier le bon acquitté, et les fonds sont adressés par la poste à l'intéressé.

ARTICLE 9. — L'allocation mensuelle est payée à la fin de chaque mois, à terme échu. Toutefois, les allocations versées aux hospices, conformément à l'article 3, sont mandatées directement tous les trois mois.

ARTICLE 10. — Avis des décès des assistés est donné au préfet, dans un délai de cinq jours : 1^o par le maire pour les bénéficiaires qui habitent la commune et qui jouissent d'une allocation mensuelle ou bénéficient d'un placement familial ; 2^o par l'administration hospitalière pour les assistés hospitalisés.

ARTICLE 11. — Les arrérages de l'allocation mensuelle sont dus jusqu'au jour du décès des assistés

ARTICLE 12. — Les receveurs hospitaliers font ressortir, dans des chapitres spéciaux de leur compte, les opérations en recettes et en dépenses, faites pour l'application de la loi du 16 juillet 1905.

Un arrêté, concerté entre M. le Ministre de l'Intérieur et M. le Ministre des Finances, déterminera :

- 1° Le modèle du bon prévu à l'article 7 ;
- 2° Les pièces justificatives, en recettes et en dépenses, du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris le 14 avril 1906.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Ministre de l'Intérieur,

G. CLÉMENTEAU.

Le Ministre des Finances,

POINCARÉ.

INSTRUCTION

DE LA

Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre

(BUREAU CENTRAL N° 3172)

Du 25 juillet 1905

Une loi du 14 juillet 1905, promulguée au *Journal officiel*, portant la date des 15 et 16 du même mois (Annexe), a organisé le service de l'assistance obligatoire au profit de tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable. (Article 1^{er}.) « L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours. A défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental. A défaut de tout domicile de secours, par l'Etat. » (Article 2.)

Cette loi renferme plusieurs dispositions qui intéressent le service .

Aux termes de l'article 5, « la commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet

1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil, et dans les termes de l'article 208 du même Code. Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

Par ce texte, dont l'énumération est essentiellement limitative, le législateur n'a entendu accorder de plein droit le bénéfice de l'assistance judiciaire qu'à l'Etat, aux départements et aux communes pour toutes les instances qu'il prévoit en vue de divers recours à exercer. Mais cette concession d'office ne saurait être étendue par voie d'analogie et les formalités prescrites pour l'obtention de l'assistance judiciaire par la loi du 10 juillet 1901 devront être régulièrement observées pour toutes les instances non visées par l'article 5, que l'Etat, les départements et les communes auraient à intenter, et pour tous les litiges qui seraient engagés ou suivis par d'autres collectivités ou de simples particuliers.

D'après l'article 36 de la loi du 14 juillet 1905, les décisions que les conseils de préfecture sont appelés à rendre sur les contestations relatives au domicile de secours peuvent être attaquées de vant le Conseil d'Etat. « Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat. »

Enfin, par une disposition générale qui est contenue dans l'article 38, « les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement ».

Les agents devront s'assurer, par un examen attentif des actes et écrits qui seront présentés à la formalité ou trouvés dans les dépôts publics soumis au contrôle de l'administration, que les contrats ou pièces pour lesquels la double immunité sera réclamée, et auxquels elle aura été appliquée en vertu de la loi du 14 juillet 1905, rentrent rigoureusement dans les termes de cette loi comme étant exclusivement relatifs au service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

*Le Directeur général de l'enregistrement,
des domaines et du timbre,*

MARCEL FOURNIER.

CONSEIL D'ÉTAT

(*Décision du 3 août 1907*)

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux,
Sur le rapport de la section du contentieux,

Vu la requête présentée par le maire d'Angoulême, agissant au nom de la ville, suivant délibération du conseil municipal du 30 juillet 1907, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le 6 mai 1907, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté du 22 avril 1907, par le Conseil de préfecture du Loiret, a décidé que le sieur Vertadier avait, dans la ville d'Angoulême, le domicile de secours de la loi du 14 juillet 1905.

Ce faisant, attendu qu'aux termes de l'article 3 de la loi de 1905, le domicile de secours est acquis par cinq ans de résidence dans la même commune, et qu'après 65 ans, nul ne peut acquérir de nouveau domicile ; qu'au 1^{er} janvier 1907, date à laquelle la loi est devenue applicable, le sieur Vertadier, qui était depuis plus de cinq ans en résidence dans la commune de Fleury-aux-Choux, y avait son domicile de secours, et qu'étant âgé de plus de 65 ans, il ne pourra plus en acquérir de nouveau,

Dire que le sieur Vertadier a son domicile de secours, non à Angoulême, mais à Fleury-aux-Choux :

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu les observations présentées par le maire de Fleury-aux-Choux, en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus, le 20 juin 1907, et tendant au rejet de la requête, par le motif que le sieur Vertadier habitait Angoulême depuis plus de cinq ans lorsqu'il a atteint ses 65 ans, et qu'au 1^{er} janvier 1907 il était âgé de 72 ans et ne pouvait plus acquérir de nouveau domicile ;

Vu les observations présentées par le Ministre de l'Intérieur en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus, le 25 juin 1907 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi du 14 juillet 1905 ;

Ouï M. Helbronner, auditeur, en son rapport ;

Ouï M. Arrivière, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi susvisée du 14 juillet 1905, « le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 ; toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans ; à partir de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède », et qu'aux termes de l'article 41 de la même loi, « la présente loi est applicable à partir du 1^{er} janvier 1907 » ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au 1^{er} janvier 1907, le sieur Vertadier résidait habituellement dans la commune de Fleury-aux-Choux (Loiret) depuis plus de cinq ans ; que, dès lors, par application des dispositions sus-

mentionnées, il possédait à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle ; que, d'autre part, étant âgé de plus de 65 ans, il ne peut plus le perdre ni en acquérir un nouveau ; que, si, au moment où il a atteint l'âge de 65 ans, il résidait depuis plus de cinq ans dans la commune d'Angoulême, ce fait ne permet pas de le considérer comme possédant dans cette commune un domicile de secours que ne prévoyait alors aucune disposition légale ou réglementaire ;

Qu'ainsi, c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de préfecture du Loiret a décidé que le sieur Vertadier avait, dans la ville d'Angoulême, le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905,

Décide :

ARTICLE 1^{er}. — L'arrêté susvisé du Conseil de préfecture du Loiret, du 22 avril 1907, est annulé.

ARTICLE 2. — Le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905, du sieur Vertadier, est, au 1^{er} janvier 1907, la commune de Fleury-aux-Choux (Loiret).

Président : M. A. CHANTE-GRELLET.

Papporteur : M. HELBRONNER.

Vu :

Le Président de la Thèse,
CAUWÈS.

Vu :

Le Doyen,
LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
BIBLIOGRAPHIE.	1
INTRODUCTION. — LE PAUPÉRISME. — SES REMÈDES POUR L'ENFANT, L'ADULTE, LE VIEILLARD.	3

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I ^{er} . — L'ASSURANCE ET L'ASSISTANCE, LEURS RAPPORTS, LEURS DIFFÉRENCES. — CONSI- DÉRATIONS GÉNÉRALES.	9
SECTION I ^{re} . — <i>Assurance</i>	10
SECTION II. — <i>Assistance</i>	15
CHAPITRE II. — DE L'OBLIGATION DE L'ASSISTANCE.	21
CHAPITRE III. — DES MODES D'ASSISTANCE. — Hos- pitalisation. — <i>Secours à domicile</i> . — <i>Placement familial</i>	37

DEUXIÈME PARTIE

Historique de l'assistance aux vieillards

CHAPITRE IV. — L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS SOUS L'ANCIEN RÉGIME	43
--	----

	Pages.
CHAPITRE V. — L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS PENDANT LA RÉVOLUTION	55
CHAPITRE VI. — L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS DE L'AN X A 1905	61

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE VII. — LÉGISLATION COMPARÉE. — L'ÉTAT DE LA QUESTION A L'ÉTRANGER	79
SECTION I ^{re} . — <i>Pays n'ayant pas de réglemen- tation spéciale de l'assistance aux vieillards.</i>	80
SECTION II. — <i>Pays faisant de l'assistance aux vieillards une obligation strictement com- munale.</i>	82
SECTION III. — <i>Pays ayant fait de l'assistance aux vieillards un service centralisé par l'Etat.</i>	92

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE VIII. — LA LOI DE 1905. — SON ÉCONOMIE GÉNÉRALE.	101
SECTION I ^{re} . — <i>Dette sociale. — Service public.</i>	102
SECTION II. — <i>Service départemental.</i>	110
SECTION III. — <i>Charges de ce service. — Leur répartition.</i>	113
CHAPITRE IX. — APPLICATION DE LA LOI.	125

CONCLUSION. — EXAMEN CRITIQUE DE LA LOI. — DIFFICULTÉS D'APPLICATION. — FIXATION DU DOMI- CILE DE SECOURS.	135
ANNEXES.	
I. — LA LOI DE 1905 SUR L'ASSISTANCE AUX VIEIL- LARDS, AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES. .	153
II. — DÉCRET DU 14 AVRIL 1906, PORTANT RÈGLE- MENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR L'AP- PLICATION DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905, RELATIVE A L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE AUX VIEILLARDS,AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES.	169
III. — INSTRUCTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENREGISTREMENT, DES DOMAINES ET DU TIMBRE.	175
IV. — CONSEIL D'ETAT. — DÉCISION DU 3 AOÛT 1907.	179



